

**COMUNE DI MESAGNE**

**Provincia di Brindisi**

**Piano triennale di  
prevenzione della corruzione e della trasparenza  
(P.T.P.C.T.)**

**2018 - 2020**

*Approvato in data 31.01.2018 con deliberazione della Giunta Municipale n.15*

# **INDICE**

## *Introduzione*

### **SEZIONE PRIMA**

#### **IL PIANO ED IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

**Art. 1:** OGGETTO DEL PIANO

**Art. 2:** IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

**Art. 3:** UFFICIO A SUPPORTO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

**Art. 4:** FUNZIONI E POTERI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

**Art. 5:** PROCEDURE DI FORMAZIONE E APPROVAZIONE DEL PIANO

**Art. 6:** L'INTEGRAZIONE DEL PIANO CON I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO E CON IL PIANO DELLE PERFORMANCE

### **SEZIONE SECONDA**

#### **LA GESTIONE DEL RISCHIO**

**Art. 7:** PRINCIPI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

#### **L'ANALISI DEL CONTESTO**

**Art. 8:** ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

**Art. 9:** ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

#### **VALUTAZIONE DEL RISCHIO**

**Art. 10:** LE AREE DI RISCHIO

**Art. 11:** METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

**Art. 12:** MAPPATURA DEI PROCESSI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO

#### **IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO**

**Art. 13:** IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO E MISURE SPECIALI DI PREVENZIONE

**Art. 14:** MISURE GENERALI DI PREVENZIONE

**Art. 15:** FORMAZIONE DEL PERSONALE

**Art. 16:** ROTAZIONE DEL PERSONALE

### **SEZIONE TERZA**

#### **GLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA**

**ART. 17: IL MUTATO QUADRO NORMATIVO E DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO INTERNO**

**ART. 18: OBIETTIVI DI TRASPARENZA**

**ART. 19: ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO**

**ALLEGATO A SCHEDA DI SINTESI DEI PROCESSI**

**ALLEGATO B SCHEDE DI MAPPATURA DEI PROCESSI**

**APPENDICE 1 - TABELLA RICOGNITIVA DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E DEI RESPONSABILI**

**APPENDICE 2 - CODICE DI COMPORTAMENTO INTEGRATIVO DEI DIPENDENTI PUBBLICI.**

## INTRODUZIONE

### **I PTPC del Comune di Mesagne .**

Il Comune di Mesagne ha approvato il Piano triennale per la prevenzione della Corruzione 2014-2016 con deliberazione di Giunta Comunale n. 251 del 18.09.2014.

Sono state avviate successivamente le attività necessarie per l'aggiornamento del suddetto PTPC 2014-2016 mediante richieste di informazioni ed acquisizione di dati da parte di soggetti interni ed esterni all'amministrazione comunale, ma non si è addivenuti nei termini di legge ad approvare l'aggiornamento del PTPC 2015-2017.

A seguito del suddetto inadempimento è stato avviato procedimento sanzionatorio da parte dell'ANAC ex art 19 comma 5 D.L. 24 giugno 2014 n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014 n. 114;

In data 01.12.2015 la sottoscritta Giorgia Vadacca è stata nominata Segretario generale del Comune di Mesagne e in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione per il Comune, giusto decreto n. 40 del 28.12.2015 ha ritenuto di proporre per l'approvazione (per quanto fuori termine) della Giunta Comunale l'aggiornamento al PTPC 2015-2017.

Stante l'esiguità del tempo a disposizione si è ritenuto di dover procedere ad apportare alcune correzioni volte a migliorare l'efficacia complessiva del PTPC 2014-2016, pur mantenendone l'impianto originario, e soprattutto ad attivare i processi necessari per l'approvazione del PTPC del triennio 2016-2018.

Partendo dalla determinazione n. 12 del 28.10.2015 dell'ANAC e dalle criticità rilevate nell'esame dei PTPC per il triennio 2013-2015 è stata proseguita l'attività di coinvolgimento dei soggetti interni mediante una serie di Conferenze con i Responsabili di Servizio.

In particolare in data 17.12.2015 si è tenuta una Conferenza dei Responsabili di servizio al fine di consentire un maggior coinvolgimento degli attori interni nella predisposizione del PTPC ed alla luce della necessità di avviare un procedimento di aggiornamento della valutazione dei rischi e mappatura dei processi nelle aree obbligatorie, si è provveduto ad acquisire le proposte di adeguamento da parte dei Responsabili di Servizio.

Si è poi ritenuto opportuno acquisire la documentazione necessaria ad una analisi del contesto sociale territoriale della Città di Mesagne di cui era carente il precedente piano e che si ritiene indispensabile per una esatta individuazione delle aree di rischio nonché per meglio calibrare le misure di prevenzione;

Al termine della suddetta attività si è provveduto all'aggiornamento del PTPC 2015-2017, pur mantenendo l'impianto originario, mediante :

- Introduzione dell'analisi del contesto esterno al fine di acquisire le informazioni necessarie per elaborare misure di prevenzione del rischio da definirsi nel PTPC 2016-2018;
- Aggiornamento dell'analisi del contesto interno adeguando il PTPC alle modifiche organizzative già introdotte nell'Ente;
- Adeguamento della mappatura dei processi e relativa valutazione del rischio delle cd "Aree obbligatorie" con maggiore attenzione alle aree individuate dalle linee guida di cui alla

determinazione ANAC 12/2015 al fine di avviare le attività che nel prossimo PTPC 2016-2018 porteranno all'introduzione di specifiche aree di rischio e alla mappatura dei relativi processi;

- Aggiornamento e razionalizzazione del precedente PTPC 2014-2016 mediante l'introduzione di alcuni accorgimenti introdotti dalle Linee guida di cui alla determinazione ANAC 12/2015.

### **L'aggiornamento del PTPC 2016-2018**

Partendo dai condivisibili rilievi critici avanzati da diverse forze politiche presenti sul territorio all'indomani dell'approvazione dell'aggiornamento 2015-2017 e tenuto conto delle indicazioni dell'ANAC espresse nella determinazione n. 12 del 28.10.2015, interventi tutti tesi a promuovere la massima partecipazione della cittadinanza e soprattutto della parte politica alla formazione del Piano, è stato avviato il procedimento che porterà all'approvazione del PTPC 2016-2018 secondo le seguenti fasi in atto:

- Pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di apposito avviso pubblico avente ad oggetto "Consultazione per aggiornamento Piano Triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Mesagne" con termine (non perentorio) per la presentazione di osservazioni e su/o proposte. Contestualmente con comunicazione interna sono stati invitati a presentare suggerimenti e/o proposte anche i Responsabili di Servizio del Comune di Mesagne;
- Acquisizione e valutazione delle osservazioni pervenute a seguito della consultazione. Al momento sono pervenute n. 3 note da parte del Comandante della polizia municipale, dei Delegati R.Su. F.P. - CGIL del Movimento politico culturale "ProgettiAmo Mesagne". Tutte le osservazioni presentate si sono rivelate utili e pertinenti e pertanto troveranno adeguata collocazione all'interno del presente PTPC;
- Presentazione delle linee guida sulla base delle quali impostare lo schema di PTPC 2016-2018 al Sindaco ed alla competente Commissione consiliare e Conferenza dei capigruppo consiliari e condivisione del procedimento da seguire alla luce delle recenti indicazioni dell'ANAC;
- Adozione con deliberazione di Giunta Comunale n. 18 del 28.01.2016 dello schema di PTPC 2016-2018;
- Presentazione dello schema di PTPC 2016-2018 nella seduta di Consiglio dell'08.02.2016 come risulta da verbale di deliberazione di C.C. n. 4/2016 Comunale;
- Approvazione definitiva da parte della Giunta Comunale con deliberazione n. 38 del 03.03.2016.

### **Il procedimento per l'approvazione del PTPCT 2017-2019. Criticità riscontrate.**

Come programmato nel PTPC 2016/2018 il Comune di Mesagne è stato interessato da un profondo processo di restyling e ammodernamento della struttura organizzativa meglio descritto nella sezione dedicata all'analisi del contesto interno del PTPCT 2017-2019.

Nel corso dell'estate 2016 è stato avviato il processo di riorganizzazione interna degli Uffici in un'ottica di razionalizzazione e riduzione delle macrostrutture organizzative che sono passate dai precedenti 12 servizi alle attuali 7 Aree a cui - nel mese di febbraio 2017 - si è affiancata un'ulteriore articolazione in posizione di staff denominata "Ufficio strategico della programmazione".

La riduzione delle macrostrutture ha comportato la conseguente riduzione degli incarichi di posizione organizzativa apicale (Responsabili di Area), in alcuni casi la rotazione (p.e. tra Servizio Urbanistica e LL.PP) nonché una ridistribuzione dei procedimenti tra le Aree di nuova istituzione che si è tradotta nell'adozione per la prima volta di un funzionigramma. Tale strumento del tutto innovativo per il Comune sia nella forma che nel contenuto è tutt'ora oggetto di continue rivisitazioni a dimostrazione di un processo complesso ancora *in itinere* e ben lontano dal considerarsi concluso.

Il nuovo assetto organizzativo è stato inoltre accompagnato dalla contestuale adozione di un nuovo piano di assegnazione del personale che - nell'ottica di garantire una effettiva rotazione all'interno delle diverse articolazioni organizzative dell'Ente - ha interessato n. 39 su 145 dipendenti.

La modifica delle posizioni organizzative apicali nonché il massiccio spostamento del personale ha imposto - nel tentativo di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di dare tempestiva attuazione agli indirizzi politici in tema di riorganizzazione e di garantire al contempo le funzionalità essenziali della struttura organizzativa - nel mese di settembre 2016 l'avvio di una fase transitoria che prevedeva l'affiancamento del personale "uscente" al nuovo personale assegnato agli Uffici.

Per quanto formalmente conclusa a dicembre 2016 la fase transitoria, si è registrata una situazione di estrema criticità dipendente dall'assenza di gradualità negli spostamenti, dall'impossibilità di garantire una formazione adeguata diversa dal mero affiancamento, con conseguente sostanziale depauperamento delle conoscenze e delle competenze nei singoli uffici, rallentamento dell'attività ordinaria, diffusa e sostanziale confusione di ruoli, perdita di punti di riferimento per il personale interessato dagli spostamenti, sforzo notevole nell'apprendimento di procedimenti che in alcuni casi si sono rivelati assolutamente nuovi.

Evidenti criticità si sono registrate anche in merito agli adempimenti connessi all'implementazione dei dati sulla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. L'introduzione di importanti novità normative a seguito dell'entrata in vigore del dlgs. 97/2016 il 23.06.2016 si è scontrato con la riorganizzazione in atto della struttura organizzativa del Comune con conseguente perdita della esperienza maturata all'interno di ogni Ufficio e la necessità di rivedere i referenti per la pubblicazione dei dati.

Il processo di riorganizzazione ha finito per incidere sul virtuoso confronto avviato dal RPC alla fine del 2015 con gli interlocutori interni, referenti tradizionali ed esperti nella raccolta delle informazioni necessarie alla predisposizione del PTPC. A ciò si è aggiunta la materiale impossibilità di avviare nei tempi previsti dal PTPC 2016-2018 il confronto con i nuovi Responsabili di Area/referenti nonché con l'organo di indirizzo politico sui nuovi temi introdotti dalle modifiche del quadro normativo di riferimento per l'anticorruzione e trasparenza e dal PNA 2016.

Da ultimo corre l'obbligo di sottolineare che in sede di riorganizzazione degli Uffici non ha trovato attuazione quanto espressamente previsto nel PTPC 2016-2018 all'art. 3 con la conseguenza che il RPCT non è stato dotato di alcuna struttura di supporto e ha provveduto agli adempimenti sempre più impegnativi con le sole risorse umane impegnate in via ordinaria nei procedimenti assegnati all'Ufficio di Segreteria.

Le criticità sopra riportate hanno comportato un ritardo anche nell'avvio della fase di consultazione che a norma dell'art. 5 del PTPC 2016-2018 doveva concludersi nel mese di dicembre.

In data 17.01.2017 si è proceduto alla pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di apposito avviso pubblico avente ad oggetto "Consultazione per Piano Triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Mesagne 2017/2019" con termine (non perentorio) per la presentazione di osservazioni e/o proposte al 27.01.2017. Contestualmente con comunicazione personale sono stati invitati a presentare suggerimenti e/o proposte anche tutti i Responsabili di Area del Comune di Mesagne, nonché i rappresentanti politici: Sindaco, Assessori e Consiglieri Comunali.

Alla data del 30.01.2017 risultava pervenuta un'unica osservazione da parte del Movimento politico culturale "ProgettiAmo Mesagne. Nel registrare la scarsa attenzione ai temi dell'anticorruzione da parte dei tradizionali interlocutori (Responsabili di Area, organizzazioni sindacali, forze politiche e mondo delle associazioni, consiglieri comunali...), in accordo con l'Amministrazione Comunale si è ritenuto di concedere ulteriore termine per inoltrare osservazioni, consentendo al tempo stesso alla struttura amministrativa di formulare adeguate proposte. A tale scopo si è mantenuto sul sito l'Avviso pubblico di consultazione.

Decorso inutilmente un ulteriore mese il RPCT - alla luce del ritardo ormai maturato - ha ritenuto di procedere all'elaborazione dello schema di PTPCT 2017-2019 tenendo conto delle sole osservazioni pervenute dal Movimento "progettiAmo Mesagne" e facendosi interprete "esclusiva" delle indicazioni provenienti dal PNA 2016 e dalle modifiche introdotte nel quadro normativo nonché degli spunti comunque emersi dalla struttura organizzativa e dall'organo di indirizzo politico.

Lo schema di PTPCT 2017-2019 è stato pertanto sottoposto alla Giunta Comunale ai fini dell'approvazione, con la riserva di procedere ad eventuali adeguamenti già nel corso del 2017 e non appena la struttura amministrativa possa ritenersi "assestata".

Il P.T.P.C.T. 2017-2019 è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 92 del 27.04.2017 e presentato al Consiglio Comunale nella seduta del 29.05.2017 come risultante da verbale di C.C. n. 29/2017.

### **Il procedimento per l'approvazione del PTPCT 2018-2020.**

Il procedimento per l'approvazione del P.T.P.C.T. 2018-2020 è avvenuto nel sostanziale rispetto dei tempi previsti dall'art. 5 del P.T.P.C.T. 2017-2020 e dall'ordinamento vigente a dimostrazione del fatto che il sistema oggi si può dire a regime.

La fase di consultazione è partita con la pubblicazione in data 17.11.2017 sul sito istituzionale del Comune di apposito avviso pubblico avente ad oggetto "Consultazione per Piano Triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Mesagne 2018/2020" con termine (non perentorio) per la presentazione di osservazioni e/o proposte al 26.01.2018. Contestualmente con comunicazione personale sono stati invitati a presentare suggerimenti e/o proposte anche tutti i Responsabili di Area del Comune di Mesagne, nonché i rappresentanti politici: Sindaco, Assessori e Consiglieri Comunali. Il termine per la presentazione delle osservazioni è stato volutamente esteso al mese di gennaio 2018 al fine di consentire la massima partecipazione al processo di formazione del Piano, anche sulla scorta delle esperienze passate che hanno visto una scarsa partecipazione da parte degli interlocutori istituzionali e della società civile.

Alla data del 26.01.2018 risultavano pervenute n. 2 osservazioni da parte del Movimento politico culturale "ProgettiAmo Mesagne - Meetup Mesagne 5 stelle" e da parte del Responsabile dell'Area Sviluppo economico dott.ssa Lucia Baldassarre.

Nel mese di gennaio sono stati avviati una serie di incontri con i Responsabili di area al fine di definire le attività da svolgere per concludere la fase di mappatura dei processi.

Lo schema di PTPCT 2018-2020 – adeguato alla luce delle condivisibili osservazioni pervenute - è stato pertanto sottoposto alla Giunta Comunale ai fini dell'approvazione, con la riserva di procedere ad eventuali adeguamenti nel corso del 2018.

### **Le finalità e gli obiettivi del PTPCT 2018-2020**

In continuità con i precedenti i PTPC anche il PTPCT 2018-2020 in linea con le indicazioni contenute nel PNA 2016 intende introdurre e rafforzare misure di prevenzione della corruzione utili allo svolgimento dell'azione amministrativa sia dal punto di vista dell'efficacia sia della semplificazione degli adempimenti, della chiarezza nel riparto delle competenze, del rispetto dei tempi procedurali. In una parola, misure concrete finalizzate a migliorare la qualità dell'azione amministrativa e destinate non solo a prevenire eventuali atti corruttivi, ma ad allontanare anche solo il sospetto che l'Ente, chi vi lavora e chi lo amministra persegua finalità diverse dall'interesse generale.

Nel presente Piano l'attenzione è stata essenzialmente dedicata alla mappatura dei processi.

### **Il contenuto del PTPCT 2018-2020**

Il PTPCT 2018-2020 del Comune di Mesagne in continuità con PTPCT 2017-2019 si pone come strumento dinamico e semplificato. La nuova versione ha tenuto conto del recente processo di riorganizzazione degli Uffici e ha provveduto alla conseguente assegnazione dei processi e mappatura degli stessi. Come meglio esplicitato di seguito la mappatura elaborata imporrà almeno per il primo anno la necessità di procedere ad adeguamenti in ragione dell'asestamento ancora in atto della struttura amministrativa. Si è inoltre ritenuto opportuno, in un'ottica di semplificazione e snellimento, confermare quale strumento operativo di attuazione e di dettaglio del Piano l'adozione di specifiche linee guida da parte del R.P.C.T. da condividere con i Responsabili di Area.

In sintesi il PTPCT 2018 – 2020 si muove sulle seguenti linee direttrici:

- **Conferma del procedimento di pianificazione introdotto dal PTPC 2016-2018**, con la previsione stabile di strumenti di coinvolgimento degli attori interni ed esterni ed in particolare del Consiglio Comunale. In accoglimento delle osservazioni presentate si introduce un sistema di raccolta di osservazioni permanente, non legato esclusivamente alla scadenza dei termini di approvazione del Piano, e che consenta di coinvolgere in maniera costante gli interlocutori del R.P.C.T.
- **Aggiornamento dell'analisi del contesto esterno ed interno.** Con riferimento al contesto esterno in più occasioni il RPCT è stato sollecitato dalle diverse forze politiche presenti in Consiglio Comunale a rivedere l'analisi svolta dall'Associazione LIBERA ritenuta ormai superata. Si è pertanto proceduto ad aggiornare i dati relativi alla criminalità organizzata sulla base di documentazione più recente, mentre si è ritenuto di mantenere le considerazioni generali sulla struttura sociale della città che rimangono in gran parte attuali.  
Con riferimento al contesto interno, come già analiticamente esaminato nella versione precedente del Piano, la struttura organizzativa del Comune di Mesagne è stata interessata da un profondo processo riorganizzativo avviato nel 2016. Nell'analisi del contesto si è fatto riferimento



essenzialmente agli elementi di criticità ancora sussistenti a seguito dell'assestamento della macchina amministrativa.

- **Dalla mappatura dei procedimenti alla mappatura dei processi.** Nel corso del 2016 è stato elaborato e formalmente approvato il funzionigramma dell'Ente all'interno del quale sono stati riportati i principali procedimenti assegnati alle Aree di nuova istituzione. Il funzionigramma è stato pensato come strumento flessibile ed è stato oggetto di ulteriori valutazioni ed adeguamenti dovuti alla necessità di risolvere le criticità sorte con l'istituzione delle nuove macrostrutture organizzative. Il funzionigramma ha consentito una prima mappatura dei procedimenti sulla base della quale è stata avviata la mappatura dei processi nell'anno 2017.

Una volta raggiunta una definizione delle competenze di ciascuna Area, i Responsabili sono stati incaricati di riesaminare i processi/procedimenti assegnati al settore di loro competenza sulla base di schede omogenee per tutte le Aree. La definizione dei processi assegnati ad ogni Area con l'individuazione del Responsabile, dell'Ufficio competente (micro-organizzazione all'interno dell'Area), la valutazione del rischio e il relativo trattamento è stato individuato come preciso obiettivo nell'ambito del Piano delle performance 2017-2019.

E' stato poi previsto quale ulteriore obiettivo di performance 2017-2019 la mappatura analitica di un processo per ogni settore da individuarsi all'interno delle aree di rischio. La mappatura analitica ha richiesto ai singoli Responsabili di procedere alla suddivisione del processo in fasi (iniziale- istruttoria-finale) ed all'interno di ogni fase di individuare le azioni. Per ogni azione procedere quindi alla valutazione del rischio ed al trattamento mediante apposite e specifiche misure. La mappatura dei processi è stata l'occasione per rivedere il processo di formazione della volontà della amministrazione ed acquisire coscienza dell'attività svolta. Il lavoro svolto è stato particolarmente impegnativo per i Responsabili di area nonché per l'Ufficio di segreteria che ha supportato il R.P.C.T. nell'attività formativa degli Uffici e nella gestione delle riunioni effettuate sul tema.

Gli incontri svolti sono stati caratterizzati da momenti di vivace dialettica con i vari Responsabili. Il confronto effettuato si è dimostrato estremamente utile per apportare i correttivi necessari al sistema di gestione dei processi, ancora in fase embrionale, ed ha dimostrato l'interesse reale e la sensibilità della struttura amministrativa ai temi della prevenzione della corruzione.

L'Ufficio di Segreteria a supporto dell'attività del R.P.C.T. si è dotato di un software di gestione della mappatura dei processi che ha consentito di tradurre le indicazioni provenienti dai singoli Responsabili in apposite schede che riportano l'assegnazione dei processi alle singole Aree e la mappatura dei singoli processi in maniera uniforme ed omogenea. Le suddette schede costituiscono allegati al presente P.T.P.C.T.

Ad oggi sono stati individuati oltre 750 processi gestiti dal Comune di Mesagne. Per alcuni processi la mappatura è avvenuta in maniera analitica con l'indicazione di fasi ed azioni di ogni processo, per gli altri è stata effettuata la valutazione ed il trattamento del rischio in maniera complessiva.

Nel corso del 2018 si intende proseguire nel lavoro di mappatura analitica del processo , assegnando ai responsabili quale specifico obiettivo nel Piano delle performance 2018-2020 la mappatura analitica di tutti i processi assegnati ad un singolo Ufficio. Si ritiene che analizzando il processo nel dettaglio si dovrebbe ottenere una razionalizzazione dei numerosi processi individuati con significativa riduzione del numero.

In conclusione le schede dei singoli processi possono considerarsi non solo lo strumento indispensabile per la gestione del rischio, ma strumento organizzativo degli uffici in sostituzione del funzionigramma nell'ottica di garantire maggiore omogeneità e puntualità dei dati a presidio dei principi di trasparenza ed imparzialità.

- **Misure organizzative a supporto dell'attività del RPCT.** Al momento non ha trovato attuazione il PTPC 2016 nella parte in cui prevedeva un ufficio a supporto del RPC e Segretario Generale in grado di svolgere in maniera integrata il monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, il controllo di gestione e strategico, il controllo successivo sugli atti rimesso al Segretario generale, il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza ed il monitoraggio sulle performance. Rimane pertanto la previsione dell'istituzione del suddetto Ufficio in via programmatica, ma al contempo si garantisce una diversa articolazione dei procedimenti centralizzati nel suddetto ufficio mediante la valorizzazione ed il coinvolgimento di diversi referenti per la prevenzione della corruzione da individuarsi all'interno delle nuove Aree.
- **Integrazione e coordinamento con altri strumenti programmatori e di controllo. Criticità riscontrate.** In continuità con i Piani precedenti si conferma lo stretto collegamento tra il PTPCT ed il Piano delle performance. Al contempo si avvia una integrazione con il sistema di controlli interni rimessi al Segretario Generale per quanto riguarda il controllo successivo di legittimità che consente un'immediata attività di verifica sui provvedimenti dirigenziali mediante il nuovo software gestionale laddove all'interno degli stessi si rendano evidenti distorsioni rispetto alle norme generali ed ai principi anche introdotti dal presente piano.

Rispetto all'anno 2017 il monitoraggio del ciclo delle performance e dell'attuazione del PTPCT anche con riferimento agli obblighi di pubblicazione, tutto incentrato sull'Ufficio di Segreteria, risulta sostanzialmente a regime.

Una particolare criticità si è riscontrata invece come conseguenza della gestione dei controlli successivi di legittimità. Come detto poc'anzi, nel corso del 2017 si è mutato in via sperimentale il sistema di controllo successivo di legittimità sugli atti amministrativi ad opera del Segretario generale prevedendo una fase istruttoria precedente alla pubblicazione degli atti. Il fine era quello di consentire di apportare - laddove possibile e senza incidere sugli effetti dell'atto - eventuali correttivi come conseguenza dei rilievi sollevati senza necessità di procedere a nuova pubblicazione. In questa fase sperimentale il controllo è stato effettuato dal Segretario **su tutti gli atti del Comune** e non a campione come in passato. I risultati sono stati di massimo rilievo in quanto solo dalla verifica integrale di tutta l'attività amministrativa, è stato possibile far emergere una serie di comportamenti non corrispondenti alle buone prassi oltre che in alcuni casi in violazione di legge (p.e. frazionamenti di appalti nel corso dell'anno; scarso ricorso alla rotazione negli affidamenti sottosoglia...). Anche le modalità di comunicazione dei rilievi attraverso le finestre di dialogo con i Responsabili dei singoli atti sono risultate efficaci dal momento che hanno determinato per la prima volta un certo interesse in merito agli esiti del controllo di legittimità. Nei casi più gravi è stato possibile porre rimedio immediato agli atti viziati (rimettendo l'atto al Responsabile anziché inviarlo alla pubblicazione) consentendo di attribuire un significato reale al sistema dei controlli successivi. Come naturale conseguenza si è però registrato un forte ritardo nella pubblicazione degli atti dirigenziali (introdotta faticosamente solo nell'anno 2016) sottolineato nelle osservazioni pervenute al PTPCT.

Per l'anno 2018 si ritiene di poter risolvere tale inconveniente mediante il coinvolgimento nell'attività di controllo successivo dell'Ufficio di segreteria. Nel corso del 2017 infatti è stata elaborata una sorta di banca dati dei rilievi più frequenti, che potrà essere utilizzato dall'ufficio di supporto per la verifica degli atti ripetitivi, rimettendo alla valutazione del Segretario solo gli atti più significativi (convenzioni, contributi, affidamenti ...). Si ritiene tuttavia - stante il preminente interesse alla trasparenza dell'attività amministrativa - di consentire comunque la pubblicazione laddove i tempi dell'attività istruttoria relativa al controllo successivo siano incompatibili con le esigenze di pubblicazione degli atti.

- **Sezione del Piano destinata a disciplinare gli obblighi di trasparenza.** Nella suddetta sezione sono trasposti ed aggiornati sulla scorta del d.lgs. 97/2016 e delle linee guida dell'ANAC gli obblighi di pubblicità introdotti con il d.lgs. 33/2013 e precedentemente contenuti nel PTI. Nell'anno 2018 si intende procedere ad approfondita verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza prevedendo specifici obiettivi all'interno del Piano delle performance 2018-2020.

- **Misure di prevenzione specifiche .**

Con riferimento alla valutazione del rischio si conferma la metodologia introdotta nel PTPCT 2017-2019, mutuata dal PTPCT dell'Anac e che è risultata più semplice e di immediata comprensione rispetto alla valutazione fondata su elementi numerici. L'introduzione della nuova metodologia, a cui sono stati apportati alcuni correttivi nella scala dei valori, ha consentito ai Responsabili di area di procedere celermente alla valutazione dei rischi per quanto oggetto di accesa critica da parte di alcuni.

Si confermano le misure di prevenzione della corruzione già introdotte nei Piani precedenti e non attuate:

- Approvazione di uno specifico disciplinare per le autorizzazioni di incarichi extra istituzionali da allegare al regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Dei servizi. Tale strumento è stato sollecitato nelle osservazioni presentate al piano. Al momento l'Ente si è dotato di un procedimento standard ( con moduli prestampati e omogenei) che trova fondamento non solo nell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 ma anche nella disciplina contenuta nel regolamento degli uffici e dei servizi. Lo scarso numero di richieste di autorizzazioni ad oggi non ha reso prioritaria l'approvazione di un apposito regolamento, ma anche alla luce delle novità del quadro normativo e di quelle che potranno essere introdotte dal nuovo CCNL che si attende nel corso dell'anno, si ritiene doveroso procedere ad approvare un disciplinare da allegare al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'elaborazione dello stesso potrà essere specifico obiettivo all'interno del Piano delle performance 2018-2020 ;
- Introduzione di un sistema informatizzato per la gestione del procedimento di tutela del Whistleblower idoneo a garantire la riservatezza del soggetto denunciante, che sostituisca l'attuale sistema fondato sulla istituzione di un canale di comunicazione riservata con il RPCT. Nel corso del 2017 la materia è stato oggetto di importanti modifiche normative. Il RPCT si è più volte attivata nei confronti degli Uffici competenti alla gestione dei software del Comune, ma alcuni profili di natura squisitamente tecnica al momento non hanno consentito ancora di dotarci dello strumento imposto dalla legge. Nell'anno 2018 la fornitura del software sarà previsto come specifico obiettivo all'interno del Piano delle performance 2018-2020 ;

Con riferimento alle osservazioni presentate si intende introdurre come specifiche misure di prevenzione della corruzione all'interno del PTPCT 2018-2020:

- Costituzione del Comitato Unico di Garanzia. Tale misura obbligatoria per legge viene affidata al RPCT e programmata per il primo semestre 2018;
- Approvazione del Regolamento per l'Ufficio procedimenti disciplinari. Tale misura ricopre assoluta priorità alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs 75/2017 al procedimento disciplinare, nonché alle criticità che l'attuale composizione dell'UPD ha determinato sui procedimenti aperti nel corso del 2017. Il Regolamento dovrà tener conto dell'opportunità di inserire il Segretario Generale RPCT all'interno dell'UPD;
- Approvazione del Regolamento per la disciplina dell'Ufficio legale e dell'Avvocatura civica. Tale misura più volte sollecitata dall'Amministrazione in quanto essenziale per porre rimedio ad una serie di conflitti di competenza tra Giunta Comunale ed Avvocatura civica (nell'angusto spazio lasciato dallo Statuto comunale) e per disciplinare in maniera compiuta la materia relativa agli onorari spettanti. Nell'anno 2018 la predisposizione del Regolamento sarà previsto come specifico obiettivo per il RPCT all'interno del Piano delle performance 2018-2020.

## **SEZIONE PRIMA IL PIANO ED IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

### **Articolo 1 OGGETTO DEL PIANO**

1. Il presente piano triennale dà attuazione alle disposizioni di cui alla L. 190 del 6 novembre 2012, attraverso l'individuazione di misure finalizzate a prevenire il rischio di corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune di Mesagne (BR).
2. Il piano realizza tale finalità attraverso:
  - a) l'individuazione delle attività dell'ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
  - b) la previsione, per le attività individuate ai sensi della lett. A), di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
  - c) la previsione di obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
  - d) il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

- e) il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione comunale e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti;
  - f) l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.
3. Destinatari del piano, ovvero soggetti chiamati a darvi attuazione, che concorrono alla prevenzione della corruzione, mediante compiti e funzioni indicati nella legge e nel Piano Nazionale Anticorruzione, sono:
- a) Gli Organi di indirizzo politico (**Sindaco, Giunta Comunale, Consiglio Comunale**);
  - b) il Responsabile della prevenzione;
  - c) i Responsabili di Area o Servizio;
  - d) l'O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno;
  - e) l'Ufficio Procedimenti disciplinari (U.P.D.);
  - f) tutti i dipendenti dell'amministrazione;
  - g) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

## **Articolo 2**

### **IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione nel Comune di Mesagne (BR) è il Segretario Generale dott.ssa Giorgia Vadacca nominata con decreto sindacale n. 40 del 28.12.2015. A norma dell'articolo 1, comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, il Sindaco può disporre diversamente, motivandone le ragioni in apposito provvedimento di individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, adottato con decreto sindacale previo parere della Giunta Municipale.
2. Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente piano, in particolare:
  - a) elabora la proposta di piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre agli organi di indirizzo politico ai fini della successiva approvazione, secondo le procedure di cui al successivo art. 4;
  - b) elabora apposite linee guida di attuazione del Piano. Lo schema di linee guida viene di norma sottoposto alla Conferenza dei Responsabili di Area integrata dall'organo di indirizzo politico. All'interno della conferenza si avvierà la discussione sulle linee guida e verranno formalizzate eventuali osservazioni che potranno essere accolte in sede di adozione delle linee guida da parte del RPCT;
  - c) verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità e ne propone la modifica in qualsiasi momento qualora sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione;

- d) verifica, d'intesa con i Responsabili di Area, l'attuazione del programma di rotazione per gli incarichi apicali e per il personale negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio (cd. Aree di rischio specifiche) come previsto al successivo art. 16 o attiva la rotazione "straordinaria" in caso in cui siano commessi commessi reati di corruzione;
- e) predisporre in accordo con i Responsabili di Area o Servizio il programma di formazione con riferimento alle materie inerenti le attività a rischio di corruzione;
- f) entro il termine stabilito dalle specifiche disposizioni in materia, pubblica sul sito web istituzionale dell'Ente una relazione recante i risultati dell'attività svolta, anche sulla base dei reports comunicati dai Responsabili di area o dei Servizi dell'ente, e la trasmette all'organo di indirizzo politico;

### **Articolo 3**

#### **UFFICIO A SUPPORTO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E REFERENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

1. Il Responsabile si avvale di apposita struttura di supporto che svolge in via continuativa e in maniera integrata:
  - la gestione ed il monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione;
  - il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza di cui alla sezione Trasparenza del presente Piano;
  - il controllo successivo sugli atti rimesso al Segretario generale;
  - il monitoraggio sulle performance, coordinandosi con l'OIV.
2. L'Ufficio è composto da almeno 2 unità, dotate di elevate competenze anche informatiche, alle quali possono essere attribuite responsabilità procedurali. L'Ufficio è dotato di adeguati strumenti informatici per lo svolgimento dei compiti assegnati.
3. L'individuazione dei soggetti della struttura di supporto spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria.
4. I Responsabili di Servizio curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del RPCT e del suo Ufficio, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e attività dell'Amministrazione, e curano altresì il costante monitoraggio sull'attività svolta dai dipendenti assegnati agli uffici di riferimento, anche in relazione all'obbligo di rotazione del personale, secondo quanto stabilito nel piano anticorruzione dell'Ente.
5. Il RPCT avrà cura di trasmettere apposite relazioni sull'attuazione delle misure di prevenzione previste nel Piano ai Consiglieri comunali per il tramite della Conferenza dei Capigruppo.
6. Nelle more della costituzione di apposita struttura organizzativa deputata ad ufficio di supporto, il RPCT si avvale dell'Ufficio di Segreteria o dei propri collaboratori per lo svolgimento dei compiti assegnatigli anche se gli stessi sono impiegati in via ordinaria in attività differenti. Il RPCT inoltre può avvalersi dei referenti per la prevenzione della corruzione da individuarsi

all'interno di ciascuna Area garantendo il monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione e degli obblighi di trasparenza in modo decentrato.

7. Nell'ottica di integrazione degli strumenti di programmazione e controllo dell'ente, l'Ufficio di Segreteria affianca il Segretario Generale nell'attività di controllo successivo degli atti garantendo che la suddetta attività non comporti ritardi irragionevoli nella pubblicazione degli atti come meglio specificato al successivo art. 6.

#### Articolo 4

### FUNZIONI E POTERI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

1. Al fine di svolgere le sue funzioni, il Responsabile della prevenzione e della corruzione ha il potere di acquisire ogni forma di conoscenza di atti, documenti ed attività del Comune di Mesagne, anche in via meramente informale e propositiva. Hanno assoluta prevalenza e priorità le informazioni relative ai processi inseriti nelle aree di rischio obbligatorie e specifiche .
2. Le funzioni ed i poteri del Responsabile della prevenzione e della corruzione possono essere esercitati:
  - in forma verbale;
  - in forma scritta.
3. Nella prima ipotesi il Responsabile si relaziona con il soggetto senza ricorrere a documentare l'intervento.
4. Nella seconda ipotesi, invece, il Responsabile della prevenzione della corruzione manifesta il suo intervento:
  - nella forma di *Verbale* a seguito di intervento esperito su segnalazione o denuncia;
  - nella forma della *Disposizione*, qualora debba indicare o suggerire formalmente la modifica di un atto o provvedimento, adottando o adottato, o di un tipo di comportamento che possano potenzialmente profilare ipotesi di corruzione o di illegalità;
  - nella forma dell'*Ordine*, qualora debba intimare la rimozione di un atto o di un provvedimento, o debba intimare l'eliminazione di un comportamento che contrasta con una condotta potenzialmente preordinata della corruzione o all'illegalità;
  - nella forma della *Denuncia*, circostanziata, da trasmettere all'Autorità Giudiziaria qualora ravvisi comportamenti e/o atti qualificabili come illeciti.

#### Articolo 5

### PROCEDURE DI FORMAZIONE E APPROVAZIONE DEL PIANO

1. La procedura di formazione e/o aggiornamento e approvazione del Piano si articola nelle seguenti fasi e secondo le seguenti scansioni temporali:
  - o Fase di consultazione degli attori interni ed esterni da concludersi entro dicembre dell'anno precedente. In questa fase il RPCT promuoverà la partecipazione degli attori interni

(Responsabili di servizio, O.I.V. organi di controllo interno, Sindaco e assessori comunali) al processo di formazione del Piano sollecitando la formulazione di proposte di aggiornamento e modifica del Piano e di segnalazioni di specifiche criticità registrate nell'attuazione del Piano precedente nonché promuovendo apposite riunioni. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza promuoverà altresì il coinvolgimento di attori esterni (forze politiche presenti nel territorio, associazioni di ogni tipo, organizzazioni sindacali, cittadini in genere) al processo mediante la presentazione di osservazioni e suggerimenti al Piano. A tale scopo utilizzerà avvisi pubblici da diffondere attraverso il sito istituzionale del Comune o altro strumento ritenuto opportuno. Al fine di garantire la più ampia partecipazione la fase di consultazione può protrarsi anche oltre il termine previsto, nel rispetto dei tempi stabiliti per l'approvazione del PTPCT.

- o Fase di elaborazione dello schema di PTPCT nel mese di gennaio dell'anno di riferimento. Lo schema di PTPCT viene elaborato e proposto da parte del RPCT. Viene quindi presentato ai Responsabili di Servizio, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed ai Consiglieri Comunali che potranno eventualmente formulare ulteriori osservazioni;
  - o Fase di approvazione da parte della Giunta Comunale nei termini di legge (presumibilmente 31 gennaio);
  - o Fase di presentazione del PTPCT al Consiglio Comunale nella prima seduta pubblica utile.
2. Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente in apposita sottosezione della sezione "Amministrazione Trasparente".
  3. Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta dei Responsabili di servizio, dei rappresentanti politici e di tutti i soggetti coinvolti nonché del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al fine di adeguarlo a mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione o semplicemente se si rende necessario adeguarlo a disposizioni di legge o a nuove esigenze dell'Amministrazione.
  4. Al fine di consentire a tutti i soggetti coinvolti di partecipare non solo alla predisposizione del Piano, ma anche al controllo sulla concreta attuazione dello stesso, a decorrere dal 2018 si procede a pubblicare un avviso permanente destinato a tutti gli interessati affinché siano informati della possibilità di avanzare all'Ente proposte, suggerimenti, osservazioni ed anche segnalazioni in merito alla mancata attuazione del Piano. Al RPCT è dato mandato di procedere a predisporre gli strumenti necessari per ricevere le comunicazioni. Il RPCT dovrà dare risposta alle segnalazioni nel termine di 30 giorni.

#### **Articolo 6**

#### **INTEGRAZIONE DEL PIANO CON I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO E CON IL PIANO DELLE PERFORMANCE**

In continuità con quanto già previsto nei precedenti Piani, anche il PTPCT 2018-2020 si pone in stretta correlazione con il Piano delle performance ed il sistema dei controlli interni.



Ai responsabili di Area/servizi saranno assegnati obiettivi specifici relativi all'attuazione del presente Piano:

- mappatura analitica dei principali processi assegnati alle area di competenza come di seguito meglio specificato con connessa valutazione del rischio dei procedimenti e dei processi sulla base della metodologia introdotta dal presente Piano;
- attuazione delle misure di prevenzione;
- adempimento puntuale degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente"

L'Organo di indirizzo politico è chiamato secondo la metodologia di valutazione delle performance del Comune di Mesagne a riconoscere il carattere strategico degli obiettivi suddetti.

Con riferimento all'integrazione con il sistema dei controlli interni, partire dal 2017 è in corso un sistema sperimentale di controllo successivo di legittimità dei provvedimenti dirigenziali.

Il controllo successivo di legittimità effettuato nel rispetto del relativo Regolamento comunale e degli angusti limiti dati dalla normativa che impone una selezione a campione dei principali atti amministrativi da controllare, si è infatti rilevato del tutto intempestivo ed inefficace (proprio in ragione dell'arco temporale sostanzialmente lungo in cui interviene il report del controllo).

Avvalendosi dell'implementazione del software gestionale degli atti Amministrativi, oggi il Segretario Generale e Responsabile della Prevenzione è in grado di vedere sulla propria scrivania "virtuale" i provvedimenti dirigenziali prima che vadano in pubblicazione. A partire dal 2017 pertanto il Segretario ha utilizzato questo sistema per anticipare la fase istruttoria del controllo successivo di legittimità utilizzando il canale di comunicazione del software per le segnalazioni da effettuare ai Responsabili.

Il suddetto sistema ha consentito di attivare il controllo - almeno per i vizi più evidenti - in una fase in cui non si sono ancora consolidati gli effetti dell'atto eventualmente viziato, consentendo una più agevole rimozione degli elementi di criticità ed una verifica immediata dell'efficacia dell'azione di controllo.

In questa fase sperimentale il controllo è stato effettuato dal Segretario su tutti gli atti del Comune e non a campione come in passato.

I risultati sono stati di massimo rilievo in quanto solo dalla verifica integrale di tutta l'attività amministrativa, è stato possibile far emergere una serie di comportamenti non corrispondenti alle buone prassi oltre che in alcuni casi in violazione di legge (p.e. frazionamenti di appalti nel corso dell'anno; scarso ricorso alla rotazione negli affidamenti sottosoglia...).

Anche le modalità di comunicazione dei rilievi attraverso le finestre di dialogo con i Responsabili dei singoli atti sono risultate efficaci dal momento che hanno determinato per la prima volta un certo interesse in merito agli esiti del controllo di legittimità. Nei casi più gravi è stato possibile porre rimedio immediato agli atti viziati (rimettendo l'atto al Responsabile anziché inviarlo alla pubblicazione) consentendo di attribuire un significato reale al sistema dei controlli successivi. Come naturale conseguenza si è però registrato un forte ritardo nella pubblicazione degli atti dirigenziali (introdotta faticosamente solo nell'anno 2016) sottolineato nelle osservazioni pervenute al PTPCT.

Per l'anno 2018 si ritiene di poter risolvere tale inconveniente mediante il coinvolgimento nell'attività di controllo successivo dell'Ufficio di segreteria. Nel corso del 2017 infatti è stata elaborata una sorta di banca dati dei rilievi più frequenti, che potrà essere utilizzato dall'ufficio di supporto per la verifica degli atti ripetitivi, rimettendo alla valutazione del Segretario solo gli atti più significativi (convenzioni, contributi, affidamenti ...). Si ritiene tuttavia - stante il preminente interesse alla trasparenza dell'attività amministrativa - di consentire comunque la pubblicazione laddove i tempi dell'attività istruttoria relativa al controllo successivo siano incompatibili con le esigenze di pubblicazione degli atti. Decorsi 20 giorni senza che l'istruttoria preliminare al controllo di legittimità si sia conclusa, si

provvederà alla pubblicazione dell'atto segnalando al Responsabile che l'atto non è stato sottoposto a controllo per decorrenza dei termini stabiliti nel presente PTPCT.

Stante gli effetti indubbiamente positivi che ha prodotto in via sperimentale questo sistema, si intende estenderlo in via programmatica anche alla verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel presente Piano proponendo un aggiornamento al Regolamento dei controlli interni che disciplini in maniera più puntuale la materia.

## SEZIONE SECONDA

### LA GESTIONE DEL RISCHIO

#### Articolo 7 PRINCIPI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

1. Per far sì che la gestione del rischio sia efficace, i Responsabili di P.O. e dei procedimenti nelle istruttorie, nelle aree e nei procedimenti a rischio devono osservare i principi e le linee guida che nel piano nazionale anticorruzione sono stati desunti dalla norma internazionale UNI ISO 31000 2010, di cui alla tabella dello stesso piano nazionale, che di seguito si riportano:
  - a) **La gestione del rischio crea e protegge il valore.**

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, security\*, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, governance e reputazione.
  - b) **La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.**

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.
  - c) **La gestione del rischio è parte del processo decisionale.**

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.
  - d) **La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.**

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.
  - e) **La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.**

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.
  - f) **La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.**

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.
  - g) **La gestione del rischio è "su misura".**

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

**h) La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.**

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

**i) La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.**

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

**j) La gestione del rischio è dinamica.**

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano ed altri scompaiono.

**k) La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.**

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

*\*) Nota Nazionale: per "security" si intende la prevenzione e protezione per eventi in prevalenza di natura dolosa e/o colposa che possono danneggiare le risorse materiali, immateriali, organizzative e umane di cui un'organizzazione dispone o di cui necessita per garantirsi un'adeguata capacità operativa nel breve, nel medio e nel lungo termine. (adattamento delle definizioni di "security aziendale" della UNI 10459:1995).*

I Principi sopra riportati vanno aggiornati con gli ulteriori principi enucleati dall'ANAC nella determinazione 12/2015 e di seguito riportati:

La gestione del rischio di corruzione:

- a) va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Pertanto non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico;
- b) è parte integrante del processo decisionale. Pertanto, essa non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;
- c) è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Detta strategia deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti. Gli obiettivi individuati nel PTPC per i responsabili delle unità organizzative in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle performance o in documenti analoghi. L'attuazione delle misure previste nel PTPC è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione del dirigente e, per quanto possibile, del personale non dirigenziale;

- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale. Essa, da un lato, deve tendere alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi;
  - e) implica l'assunzione di responsabilità. Essa si basa essenzialmente su un processo di diagnosi e trattamento e richiede, necessariamente, di fare scelte in merito alle più opportune modalità di valutazione e trattamento dei rischi. Le scelte e le relative responsabilità riguardano, in particolare, gli organi di indirizzo, i dirigenti, il RPC;
  - f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato (come risultante anche dalla relazione del RPC). Essa non deve riprodurre in modo integrale e acritico i risultati della gestione del rischio operata da altre amministrazioni (ignorando dunque le specificità dell'amministrazione interessata) né gli strumenti operativi, le tecniche e le esemplificazioni proposti dall'Autorità o da altri soggetti (che hanno la funzione di supportare, e non di sostituire, il processo decisionale e di assunzione di responsabilità interna);
  - g) è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
  - h) è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
  - i) i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive. Implica valutazioni non sulle qualità degli individui ma sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.
2. La gestione del rischio si articola in tre fasi:
- a) Analisi del rischio;
  - b) Valutazione del rischio;
  - c) Trattamento del rischio.

## L'ANALISI DEL RISCHIO

### Articolo 8

#### ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Al fine di individuare alcuni aspetti del contesto sociale e territoriale nel quale si muove l'Ente si è ritenuto di mantenere anche nel presente PTPCT 2018-2020 un estratto della ricerca effettuata dall'Associazione "LIBERA" sulla criminalità organizzata nel territorio di Mesagne che - per quanto risalente nel tempo - rimane ancora attuale in alcune considerazioni sulla società mesagnese.

#### ***3.2 Profilo sociale***

*Nel tracciare il profilo sociale di Mesagne emergono una serie di aspetti, tra i quali: la percezione del senso dello Stato, il ruolo dell'Amministrazione comunale, la complessità delle dinamiche comunitarie, la capacità aggregativa dell'associazionismo, il rapporto tra assistenza e assistenzialismo.*

##### ***3.2.1 Il senso dello Stato***

*Il rapporto dei cittadini mesagnesi con le istituzioni non è univoco e presenta numerose sfaccettature che riflettono modi diversi di sentire lo Stato e di rapportarsi alle leggi. Non siamo di fronte ad una relazione particolarmente conflittuale con elementi di rifiuto reciproco come avviene in altre realtà del paese, esistono elementi di fiducia reciproca e di attenzione corroborati anche dalla fase attraversata nella lotta comune contro la criminalità.*

*Questo non significa che la dimensione delle relazioni tra Stato e cittadino siano trasparenti ed idilliache, esse risentono dei problemi presenti nel complesso della comunità nazionale e nel mezzogiorno in particolare.*

*Come detto, esistono difficoltà legate ai fenomeni di larga scala propri del Mezzogiorno e non solo, che vedono la tendenza a far prevalere le istanze che il singolo soggetto – individuo o associazione – pone agli amministratori basandosi spesso sulle relazioni interpersonali finendo quindi per prescindere dagli uffici preposti ad espletare determinati compiti.*

*Tale modalità di relazione, da una parte è il portato di una sistema amministrativo-burocratico che preferisce adeguarsi alle istanze private concependo i problemi complessivi come una serie di problemi individuali, dall'altra è però ciò che al sistema stesso viene richiesto dai cittadini, ovvero la soluzione di problemi individuali.(...)*

*Come precedentemente affermato, i cittadini non sono i soli responsabili della degenerazione del rapporto con le istituzioni dato che, talvolta, queste ultime si adattano alle richieste particolaristiche che arrivano dagli utenti.(...)*

### **3.2.3 Il senso comunitario**

*Il senso di appartenenza alla comunità mesagne è ambivalente.*

*Da una parte il vissuto quotidiano nelle strade e nelle piazze, e la partecipazione ai riti religiosi consolida l'appartenenza comunitaria che ha radici antiche. Dall'altra, invece, tale tradizione aggregativa sembra avere un carattere maggiormente formale, piuttosto che di strumentazione sostanziale atta alla risoluzione dei problemi.*

*Quando un problema investe alcuni cittadini nei loro interessi più prossimi, prevalgono altre dinamiche, frutto, probabilmente, della grande considerazione di sé che, come precedentemente affermato, accomuna i mesagne e li induce a pensare di poter risolvere il problema in forma individuale.*

*Pertanto, l'indubbia esistenza di una naturale capacità aggregativa e di un'attitudine alla crescita condivisa viene, talvolta, minata dalla marcata autostima, e dalla tendenza all'individualismo, che è riscontrabile su più livelli: da quello imprenditoriale, a quello sindacale, a quello associazionistico.(...)*

### **3.2.5 Rapporto tra assistenza e assistenzialismo**

*La crisi economica che in questi ultimi anni ha investito la nostra nazione e i conseguenti tagli agli enti locali hanno avuto ripercussioni sia sul tenore di vita di diversi cittadini mesagne, sia sull'efficacia dei servizi presenti sul territorio.*

*Alla difficile congiuntura nazionale si aggiunge un atavico e distorto rapporto tra i cittadini e gli amministratori che, nel meridione d'Italia e non solo, prescinde dai diritti e doveri di ciascuno, e sfocia talvolta in una gestione personalistica dei servizi. Del resto, come abbiamo già avuto modo di sostenere, tale degenerazione è anche il risultato di richieste particolaristiche che provengono dai cittadini stessi.*

*Da queste linee di tendenza di carattere nazionale, non è esclusa, naturalmente, la comunità mesagne che, talvolta, corre il rischio d'essere l'oggetto di politiche sociali le quali, piuttosto che mirare al raggiungimento di una migliore e diffusa qualità della vita, si propongono il soddisfacimento di alcuni bisogni immediati.(...)*

## **LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL TERRITORIO MESAGNESE**

### **(...) 4.3.4 Alcune considerazioni**

*Analizzando le vicende del gruppo criminale mafioso presente a Mesagne dagli anni ottanta ad oggi, o meglio dei diversi gruppi mafiosi che, pur provenendo da una stessa matrice, si sono succeduti a Mesagne nell'ultimo quarto di secolo, non si può non ripensare all'espressione utilizzata da una studiosa della Sacra Corona Unita; si tratta più di un progetto di mafia che di una mafia vera e propria. Nel senso che a Mesagne non sono mancati lutti e dolore come ovunque si manifesti una criminalità organizzata feroce, pervasiva e spietata, però rispetto ad altri luoghi, dove la presenza mafiosa si è protratta per decenni, alla struttura criminale mafiosa attiva nella città messapica sono mancati alcuni elementi per trasformarsi pienamente in una mafia tradizionale. L'analisi di questi elementi mancanti può quindi aiutare coloro che si attivano per la legalità a costruire strumenti di prevenzione di una qualche efficacia.*

*Un elemento che non si può non sottolineare inoltre è il fatto che la criminalità mafiosa nella sua fase di crescita iniziale si è avvalsa di un contesto favorevole dovuta alla grande crisi della dimensione comunitaria mesagne degli anni settanta e dei primi anni ottanta dovuta alla rottura dei meccanismi delle relazioni di una società che fino allora era stata contadina e tradizionale.*

*L'apertura di nuove possibilità di ascesa sociale, la crescita delle opportunità individuali di quel periodo hanno prodotto anche aspetti deteriori come la corsa al consumo o l'individualismo esasperato. Molti giovani senza scrupoli hanno colto allora l'opportunità di una crescita personale attraverso la violenza cercando di sopraffare una comunità che si sentiva in parte orfana dei tradizionali punti di riferimento. Il metodo mafioso, appreso da alcuni di questi in carcere è sembrato uno strumento ottimale per coltivare questo disegno di violenza.(...)*

*Ritornando alla questione del progetto di mafia e delle sue intrinseche debolezze il primo elemento che emerge è quello della scarsa attenzione del gruppo mafioso mesagnese alle dinamiche del consenso. I mafiosi tradizionali sanno che non si dura al lungo se si agisce contro la grande maggioranza dei propri cittadini perché questi finiranno per coalizzarsi e aiuteranno le forze dell'ordine a spazzare via il gruppo criminale che poi è sostanzialmente quello che è successo a Mesagne. I gruppi mafiosi tradizionali sono molto attenti ad alimentare una zona grigia se non di consenso almeno di neutrale indifferenza. Offrono lavoro dove non ci sono opportunità, fanno favori di ogni genere, consapevoli che poi qualsiasi beneficio se lo faranno restituire a tempo debito con gli interessi. A Mesagne questo non è successo. Anzi, parti del territorio sono state rese offlimits alla cittadinanza, i giovani sono stati insidiati con la droga spacciata da elementi notoriamente vicini al clan, le estorsioni sono state sovente portate avanti in modo predatorio oltre quindi ogni limite di sopportazione da parte di commercianti e imprenditori. Tutto questo non poteva non scatenare reazioni nella popolazione.*

*A conferma di quanto detto sulla scarsa attenzione alle dinamiche del consenso va sottolineata la scarsa capacità dei gruppi criminali mesagnesi di utilizzare il proprio numero, in certi momenti sicuramente considerevole per pesare sulla politica locale. Non ci sono segnali infatti di un coinvolgimento significativo nelle vicende politiche di Mesagne, anzi da un certo momento in poi diventano l'argomento principale di coesione della coalizione che governa la città che si propone di sconfiggerli come primo punto del programma e su questo raccoglie il consenso. Se si pensa che altrove, negli stessi anni, numerosi gruppi mafiosi organizzavano liste, eleggevano assessori o addirittura sindaci questo non può che confermare quanto detto sulla mancata attenzione al consenso da parte dei clan di Mesagne.*

*Altro elemento che fa pensare è la questione delle professioni praticate da molti degli appartenenti al gruppo criminale mesagnese. In molte realtà tradizionali della mafia i membri del gruppo criminale svolgono normalmente una professione normale, di solito funzionale alle attività del clan sia lecite che illecite. I mafiosi gestiscono ristoranti, bar, autosaloni, imprese di costruzioni, pompe di benzina, aziende agricole hanno una funzione all'interno della comunità e la loro dimensione mafiosa viene percepita come aggiuntiva di quella data dalla loro professione. Gli appartenenti al gruppo criminale mesagnese invece raramente svolgono una professione in grado di dargli una dimensione che vada al di là di quella criminale, spesso si tratta di disoccupati o di persone che non sono normalmente inserite nella comunità. Questa condizione, realtà sostanzialmente legata alla dimensione mafiosa, ha finito poi per estraniare gli appartenenti del clan dalla normale vita comunitaria e a mantenerli in una condizione di marginalità e devianza non aiutando certamente il complesso dell'organizzazione a radicarsi all'interno della comunità mesagnese.(...)*

*I cittadini mesagnesi vivono il fenomeno mafioso come un vero problema sociale che li può colpire personalmente, spesso i fenomeni della criminalità tout court e la mafia vengono sovrapposti e confusi, questo genera consenso e partecipazione all'azione antimafia sia che sia condotta attraverso le forze dell'ordine o tramite i programmi dell'amministrazione.*

*Naturalmente le difficoltà della criminalità mafiosa mesagnese non possono far dimenticare i meriti dell'azione antimafia che in questi anni è stata condotta a Mesagne. A cominciare dal ruolo svolto dalle forze dell'ordine e della magistratura. E' raro infatti nella storia dell'azione antimafia trovare in sede locale una tale continuità di impegno da parte delle forze dell'apparato repressivo. In questi ultimi dieci anni infatti sono state condotte una serie di operazioni che hanno consentito di mettere sostanzialmente alle corde il gruppo criminale. C'è stata quindi attenzione al fenomeno criminale ma soprattutto c'è stata attenzione alla prevenzione e questo significa un investimento in qualità dell'azione investigativa. Fare prevenzione infatti vuol dire non solo cercare di ricostruire quanto successo ma anche immaginare quali siano gli obiettivi raggiungibili dall'azione criminale e impegnarsi perché i problemi vengano affrontati mentre nascono e non dopo.*

L'attività delle forze dell'apparato repressivo però non sarebbe stata realmente efficace se non ci fosse stata la volontà da parte dell'intera cittadinanza di costruire consenso attorno all'azione delle forze dell'ordine e della magistratura e ad affiancare a questa una politica di prevenzione fatta di impegno civile, politico e amministrativo. L'impegno contro la mafia dei Mesagneesi in questi anni è un dato riconosciuto, molti di coloro che sono stati intervistati lo sottolineano. Come molti cittadini affermano che la fase più acuta dell'affezione mafiosa è passata; ora a Mesagne è necessario continuare nell'azione di prevenzione. Si tratta di una affermazione condivisibile che indica consapevolezza e probabilmente il giusto cammino da seguire”.

All'analisi svolta dall'associazione Libera in gran parte ancora attuale ed utile a descrivere il contesto sociale e territoriale entro cui si muovono le istituzioni pubbliche di Mesagne, è necessario aggiungere ulteriori elementi con particolare riferimento alla criminalità organizzata tratti dalla Relazione delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della Sicurezza Pubblica e sulla Criminalità Organizzata (Anno 2013) presentata dal Ministro dell'Interno Alfano alla Camera dei deputati nel febbraio 2015. In generale con riferimento all'intero territorio regionale si legge quanto segue:

*La criminalità organizzata pugliese continua ad essere caratterizzata da un' accentuata frammentazione e disomogeneità, dalla mancanza di un vertice comune ed aggregante, anche per l' assenza di capi carismatici e, ciclicamente, dall' insorgenza di tensioni e scontri.*

*I numerosi gruppi malavitosi organizzati sono, prevalentemente, impegnati a controllare il proprio territorio con la gestione delle classiche attività nei settori estorsivi e del narcotraffico, piuttosto che tentare di creare una nuova struttura strategica unitaria tale da individuare obiettivi di più alto spessore e consentire di espandere il predominio in altre aree del Paese.*

*Solo sporadicamente (con riferimento alla “ Società Foggiana” , nonché ad alcune propaggini della Sacra Corona Unita nel brindisino e nel leccese), si possono individuare strutture più uniformi, connotate da strategie comuni e da interessi più qualificati, quali l' infiltrazione del tessuto economico-imprenditoriale.*

*In termini generali, il panorama criminale della regione, nel presentare alcune situazioni di criticità, soprattutto nel barese e nel foggiano ( il più delle volte attribuibili a manovre di assestamento degli equilibri interni tra sodalizi) ha evidenziato, soprattutto nell'area del Salento, la presenza di forme di riorganizzazione da parte di soggetti già inseriti nella “ Sacra corona unita” e tornati in libertà.*

*In alcune aree si assiste all' operatività di piccole compagini con ristrette aree di influenza.(...)*

*Il quadro della criminalità organizzata nella regione appare così delineato:*

*(...)nel brindisino l'area maggiormente interessata all'operatività della criminalità organizzata è quella di Mesagne, anche se la costante azione di contrasto delle Forze di Polizia ha ridotto consistenza e potenzialità delittuose dei gruppi delinquenziali;*

*(...) Il territorio della provincia di Brindisi risulta esposto a rischi di condizionamento da parte di gruppi di criminalità organizzata. Sebbene le formazioni criminali locali siano state notevolmente ridimensionate dall'azione repressiva delle Forze di polizia che ha inciso profondamente anche sotto il profilo dell' aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati, non viene trascurato il rischio di una riorganizzazione dei sodalizi mafiosi, legati a nuove leadership.*

*In termini generali, dopo un periodo di conflittualità risalente agli anni passati, i “ Pasimeni-Vitale” ed i “ Rogoli-Buccarella” avrebbero raggiunto una pacificazione finalizzata unicamente alla gestione delle attività illecite in tutta la provincia brindisina. I primi, in particolare, avvalendosi di propri referenti dotati di un' ampia autonomia decisionale, fanno registrare ramificate articolazioni, gerarchicamente organizzate, in diversi comuni della provincia (Ostuni, Fasano, Torre Santa Susanna, San Pietro Vemotico, Cellino San Marco), alle quali è stata demandata la gestione delle estorsioni e del traffico di stupefacenti.(...)*

*L' area di Mesagne risulta ancora il centro nevralgico delle articolazioni criminali della provincia, facendo registrare la presenza di elementi facenti parte della storica articolazione della Sacra Corona Unita. Il processo di riorganizzazione, in atto ormai da diversi anni, specie nel Salento, evidenzia, tuttavia, come i boss detenuti*

*Giuseppe Rogoli, Massimo Pasimeni e Antonio Vitale, seppure costretti al regime carcerario del 41 bis, continuano ad esercitare una decisa influenza sulle consorterie locali, nel tentativo strategico di suddividersi il controllo del territorio.*

In linea con quanto emerso nella Relazione del Ministro Alfano si riportano le considerazioni presenti nella relazione semestrale della DIA 1° semestre 2015 con riferimento al territorio Brindisino:

*“Nella Provincia di Brindisi i sodalizi sembrano attraversare un periodo di relativa quiete in parte riconducibile all’azione di contrasto delle Istituzioni ed alla defezione di esponenti di spicco delle frange brindisine e mesagneesi”.*

La cd. pax mafiosa è confermata nella relazione semestrale della DIA relativa al 2° semestre 2016.

Si può concludere che pur operando in un contesto territoriale difficile dovuto alla presenza di organizzazioni criminali radicate sul territorio, le istituzioni pubbliche mesagneesi hanno dimostrato negli ultimi anni la volontà e capacità di affiancare le forze dell’Ordine nell’azione di contrasto e repressione dei fenomeni criminali ponendo in essere concrete azioni di prevenzione al rischio di infiltrazione ( p.e. l’istituzione dell’Osservatorio permanente per la legalità o l’Adesione all’appello al Presidente della Repubblica promosso dalle associazioni “Avviso Pubblico” e “Libera, Associazioni nomi e numeri contro le mafie)” .

In particolare si osserva che il Comune di Mesagne ha saputo nel tempo mantenere fermo il proprio impegno civile nella lotta alla mafia, tenendo sempre alta l’attenzione sul fenomeno e contribuendo a rafforzare e diffondere nel territorio la cultura della legalità mediante azioni positive ( p.e. l’acquisizione al patrimonio di beni confiscati alle organizzazioni criminali).

Allo stesso modo anche sul piano dell’attività amministrativa nel corso del 2017 si è provveduto all’affidamento mediante apposite gare di servizi da lungo tempo in regime di proroga. L’affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica va nella giusta direzione di ridurre lo spazio operativo per gestioni opache in settori particolarmente sensibili e permeabili ad infiltrazioni mafiose. Certamente la strada intrapresa è quella giusta, occorre pertanto che si consolidi questa cultura all’interno ed all’esterno del Comune.

Al di là delle complesse valutazioni in merito ai fenomeni propriamente criminali occorre sottolineare che la recente diffusione nella società civile dei principi di trasparenza e piena accessibilità all’attività delle istituzioni locali ha senza dubbio influito positivamente sull’operato degli apparati burocratici orientandone i comportamenti.

Al contempo però si registra una ingerenza e capacità pervasiva dei social network e delle testate giornalistiche “on line” che - nel diffondere in tempo reale e con ampia risonanza tra la cittadinanza informazioni spesso non corrette o comunque non riscontrate - hanno negli ultimi tempi dimostrato di poter orientare le scelte amministrative e le priorità non consentendo la giusta riflessione da parte dei vertici politici in merito agli interessi pubblici generali che ogni Amministrazione è chiamata ad effettuare.

## **Articolo 9**

### **ANALISI DEL CONTESTO INTERNO**



Nel PTPC 2016-2018 erano stati sottolineati gli elementi di criticità della struttura amministrativa del Comune di Mesagne come si presentava all'inizio del 2016. In sintesi venivano individuati i seguenti aspetti problematici:

- a) Incertezza sulle competenze di ciascun Servizio quale conseguenza di inadeguati e obsoleti provvedimenti di assegnazione dei procedimenti all'interno dei singoli Servizi;
- b) Incertezza nell'iter procedimentale da seguire quale conseguenza dell'assenza di adeguati strumenti regolamentari e standardizzazione dei procedimenti;
- c) Scarsa tracciabilità dei procedimenti dovuta ad una informatizzazione assolutamente insufficiente della gestione dei flussi documentali;
- d) Carezza nella pubblicazione degli atti all'albo pretorio;

Nel tentativo di risolvere queste criticità si è provveduto alla riorganizzazione e razionalizzazione della struttura amministrativa attraverso i seguenti atti:

1. con Deliberazione di Giunta Comunale n. 170 del 14/07/2016 è stata disposta la riorganizzazione della struttura amministrativa del Comune di Mesagne nonché la modifica del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizio; in particolare :

- è stato approvato il nuovo assetto strutturale dell'Ente, elaborato sulla base dell'analisi delle funzioni proprie e conferite del Comune nonché dell'organico effettivamente in servizio;
- si è attuato il passaggio da una struttura organizzativa di n. 12 servizi, cosiddetta "a pettine" ad una struttura organizzata in n. 7 aree, così definite:

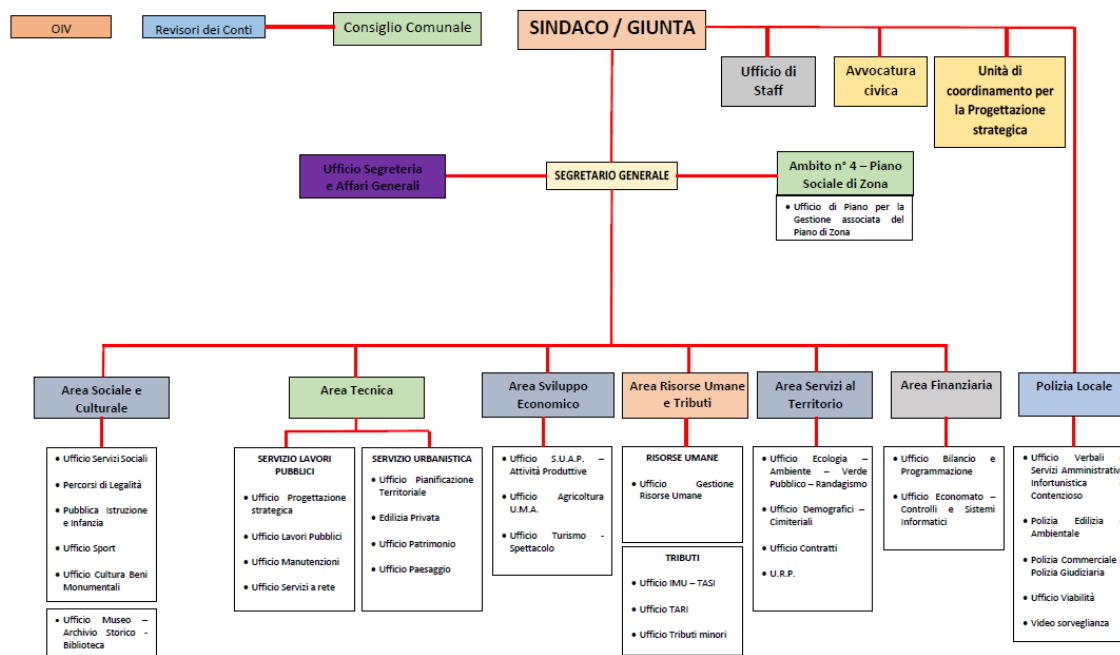
- 1) Area sociale e culturale
- 2) Area tecnica
- 3) Area sviluppo economico
- 4) Area risorse umane e tributi
- 5) Area servizi al territorio
- 6) Area finanziaria
- 7) Polizia locale

- alle suddette aree va aggiunto l'Ufficio del Segretario Generale a cui sono assegnate le funzioni di Segreteria ed i procedimenti relativi al servizio Affari generali;

2. con deliberazione di G.C. n. 179 del 26/06/2016 è stata disposta l'assegnazione del personale alle aree organizzative come definite nel predetto provvedimento giuntale;

3. con successivo decreto sindacale n. 15 del 21/07/2016 venivano nominati i responsabili delle aree nonché i Capi Servizio Lavori Pubblici e Urbanistica;

Al termine del processo di riorganizzazione, e tenuto conto di ulteriori aggiustamenti avvenuti nel corso dell'anno 2017, l'attuale organigramma del Comune si presenta come segue:



La riduzione delle macrostrutture ha comportato la conseguente riduzione degli incarichi di posizione organizzativa apicale (Responsabili di Area), in alcuni casi la rotazione (p.e. tra Servizio Urbanistica e LL.PP) nonché una ridistribuzione dei procedimenti tra le Aree di nuova istituzione che si è tradotta nell'adozione per la prima volta di un funzionigramma. Tale strumento del tutto innovativo per il Comune di Mesagne sia nella forma che nel contenuto è tutt'ora oggetto di continue rivisitazioni a dimostrazione di un processo lavori complesso ancora *in itinere* e ben lontano dal considerarsi concluso.

Il nuovo assetto organizzativo è stato inoltre accompagnato dalla contestuale adozione di un nuovo piano di assegnazione del personale che - nell'ottica di garantire una effettiva rotazione all'interno delle diverse articolazioni organizzative dell'Ente - ha interessato n. 39 su 145 dipendenti.

La modifica delle posizioni organizzative apicali nonché il massiccio spostamento del personale ha imposto - nel tentativo di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di dare tempestiva attuazione agli indirizzi politici in tema di riorganizzazione e di garantire al contempo le funzionalità essenziali della struttura organizzativa - nel mese di settembre 2016 l'avvio di una fase transitoria che prevedeva l'affiancamento del personale "uscente" al nuovo personale assegnato agli Uffici.

Per quanto formalmente conclusa a dicembre 2016 la fase transitoria, ancora oggi si registra una situazione di estrema criticità dipendente dall'assenza di gradualità negli spostamenti, dall'impossibilità di garantire una formazione adeguata diversa dal mero affiancamento, con conseguente sostanziale depauperamento delle conoscenze e delle competenze nei singoli uffici, rallentamento dell'attività ordinaria, diffusa e sostanziale confusione di ruoli, perdita di punti di riferimento per il personale interessato dagli spostamenti, sforzo notevole nell'apprendimento di procedimenti che in alcuni casi si sono rivelati assolutamente nuovi.

Evidenti criticità si sono registrate anche in merito agli adempimenti connessi all'implementazione dei dati sulla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. L'introduzione di importanti novità normative a seguito dell'entrata in vigore del dlgs. 97/2016 il 23.06.2016 si è scontrato con la riorganizzazione in atto della struttura organizzativa del Comune con conseguente perdita della esperienza maturata all'interno di ogni Ufficio e la necessità di rivedere i referenti per la pubblicazione dei dati.

Da ultimo corre l'obbligo di sottolineare che in sede di riorganizzazione degli Uffici non ha trovato attuazione quanto espressamente previsto già nel PTPC 2016-2018 all'art. 3 con la conseguenza che il RPCT non è stato dotato di alcuna struttura di supporto e ha provveduto agli adempimenti sempre più impegnativi con le sole risorse umane impegnate in via ordinaria nei procedimenti assegnati all'Ufficio di Segreteria.

L'analisi delle criticità derivanti dalle modalità con cui è stato gestito il processo di riorganizzazione impone ancora oggi di correggere gli aspetti più problematici che al momento stanno ancora determinando un rallentamento della ordinaria attività.

Nel corso del 2017 è emerso che le suddette criticità erano causati dal recente processo di riorganizzazione che ha comportato in alcuni casi una lacunosa suddivisione dei procedimenti assegnati alle singole Aree. I principali problemi si sono manifestati nei procedimenti prima accorpati- in una logica che si può definire "residuale" - all'interno del servizio "Ambiente". A seguito della soppressione del servizio gran parte di questi procedimenti sono rimasti privi di assegnazione nelle aree di nuova istituzione. Solo a fine anno, anche grazie alla mappatura dei processi, si è provveduto a farli emergere e ad assegnarli formalmente alle nuove Aree di destinazione. E' il caso del complesso di processi legati alle utenze (fornitura di acqua, luce e gas...) che per quasi un anno sono rimasti sostanzialmente "orfani" con conseguente ritardo nei pagamenti e oggi sono definitivamente assegnati all'Ufficio Patrimonio. Non si esclude che altri procedimenti emergano in una fase successiva: grazie allo strumento della mappatura dei processi si provvederà con immediatezza ad assegnarli all'Area competente.

Si è poi osservato che in alcuni casi i ritardi erano dovuti alla totale assenza di professionalità adeguate a presidio di determinati Uffici. E' il caso dell'ufficio contratti all'interno del quale si sono registrati importanti ritardi sia nel necessario supporto all'attività rogatoria del Segretario Generale sia negli adempimenti successivi (che in alcuni casi ha determinato anche l'applicazione di sanzioni da parte dell'Agenzia delle Entrate). Si è pertanto proceduto nella fase di assegnazione dei processi a spostare l'ufficio contratti all'interno dell'Ufficio segreteria e Affari Generali. Nei primi mesi dell'anno si procederà ad acquisire i fascicoli in corso di definizione e contestualmente verrà avviata la formazione del personale.

In sostanza si può affermare che la fase di transizione si è conclusa nel corso del 2017 e nell'ultimo semestre si è provveduto a correggere i vari problemi emersi a seguito della riorganizzazione.

Da ultimo preme sottolineare che l'imposizione di regole certe nella gestione del personale (chiarezza nell'assegnazione dei procedimenti, procedimenti formali per le mobilità interne, procedure selettive nell'attribuzione delle progressioni orizzontali) hanno creato in molti casi malumori nel personale dipendente tradizionalmente portato a ritenere che le decisioni in merito agli interessi dei singoli fossero appannaggio esclusivo degli Organi politici. La conseguenza di tale prassi è stata quella di occupare il Segretario Generale e l'Ufficio Risorse Umane in estenuanti spiegazioni in merito alla necessità di seguire regole certe anziché affidarsi alle valutazioni discrezionali degli Organi politici. Per quanto faticosa e foriera di continue tensioni tra struttura amministrativa e parte politica si ritiene che la suddetta linea sia l'unica perseguibile e pertanto anche nel PTPCT 2018-2020 verranno mantenute e

implementate tutte le misure organizzative destinate a fissare regole certe anche nella gestione del personale riducendo in tal modo lo spazio lasciato a scelte discrezionali se non arbitrarie.

## LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

### Articolo 10 LE AREE DI RISCHIO

#### *AREE DI RISCHIO GENERALI*

#### *LE AREE DI RISCHIO OBBLIGATORIE*

Le aree di rischio, obbligatorie per legge, sono elencate nell'art. 1, comma 16, della legge nr. 190/2012 che, sulla base dell'esperienza internazionale e nazionale, si riferiscono ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

2. I suddetti procedimenti delle aree di rischio sono a loro volta articolate in sottoaree obbligatorie secondo le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione:

#### A) Area acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento;
2. Progressioni di carriera;
3. Conferimento di incarichi di collaborazione;

#### B) Area affidamento di lavori, servizi e forniture

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento;
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;
3. Requisiti di qualificazione;
4. Requisiti di aggiudicazione;
5. Valutazione delle offerte;
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte;
7. Procedure negoziate;
8. Affidamenti diretti;
9. Revoca del bando;
10. Redazione del cronoprogramma;
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto;
12. Subappalto;
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto;

- C) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an;
  2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
  3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato;
  4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
  5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;
  6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto;
- D) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an;
  2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
  3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato;
  4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
  5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;
  6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto;

#### *LE ALTRE AREE DI RISCHIO GENERALI*

Sulla scorta di quanto indicato dall'ANAC nella determinazione n. 12 del 28/10/2015 sono individuate le seguenti aree di rischio "generali":

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

#### *AREE DI RISCHIO SPECIFICHE*

- Procedimenti di affidamento e gestione dei contratti oggetto di finanziamento PAC Infanzia ed Anziani;
- Procedimenti rimessi all'Ufficio di Piano – Ambito 4 (comune capofila Mesagne) ;
- i procedimenti relativi alla gestione del personale con particolare riferimento al salario accessorio ed alle assenze;
- Procedimenti di affidamento impianti sportivi;
- Procedimenti relativi a convenzioni con le Associazioni;
- Procedimenti relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari anche con riferimento ai subappalti;
- procedimenti relativi al riconoscimento di contributi economici.

Le suddette aree saranno sottoposte all'attenzione dei Responsabili di Area al fine di poter effettuare le opportune valutazioni in merito ai rischi specifici che si possono manifestare nonché al fine di valutare la modifica e/o l'introduzione di ulteriori aree di rischio specifiche.

#### **Articolo 11**

#### **METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO**

Con il PTPCT 2017 è stata introdotta una nuova metodologia per la valutazione del rischio, più semplice e comprensibile di quella suggerita nell'Allegato 5 del PNA 2013.

Il nuovo sistema più agile ed intellegibile ha consentito ai Responsabili di Area di procedere più agevolmente e consapevolmente nella valutazione dei rischi connessi con le attività che sono chiamati a svolgere che non può comunque prescindere dall'adeguata conoscenza dei fattori di rischio a cui è esposto il proprio operato.

Si è pertanto orientato lo sforzo dei Responsabili verso la necessaria acquisizione di conoscenze sul contesto ambientale ed operativo delle attività gestite, piuttosto che sulla meccanica applicazione di parametri e formule per il calcolo del rischio.

E' evidente che l'adeguato livello di consapevolezza del contesto di minaccia che grava sull'amministrazione costituisce un fondamentale pre-requisito per un'efficace attività di contrasto della corruzione.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto secondo la seguente formula:

$$\text{Rischio} = \text{Probabilità} \times \text{Impatto}$$

Per **probabilità** si intende la possibilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione. Nella valutazione si tiene conto di tutti gli elementi informativi in possesso dei Responsabili sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), grado di complessità e discrezionalità del processo, della rilevanza esterna del processo, della frazionabilità del processo, che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale in cui si lavora, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; all'esito di tale analisi il Responsabile elabora una valutazione di sintesi che rappresenti la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima.

Per **impatto** si intende la ricaduta che l'evento di corruzione produrrebbe sull'Amministrazione comunale in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc. Anche in questo caso il Responsabile si esprimerà in forma sintetica attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima.

I responsabili di Area nell'esprimere le proprie valutazioni tengono conto degli elementi suggeriti dall'ANAC nella determinazione 12/2015:

- a) i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione o dell'ente. Possono essere considerate le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio riguardanti i reati contro la PA e il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640 bis c.p.);
- b) i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
- c) i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici. Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e. Si può ricorrere anche alle banche dati online già attive e liberamente accessibili (es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione);
- d) le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing. È opportuno considerare anche quelle trasmesse dall'esterno dell'amministrazione o dell'ente. Altri dati da considerare possono emergere dai reclami e dalle

risultanze di indagini di customer satisfaction che consentono di indirizzare l'attenzione su fenomeni di cattiva gestione;

e) ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa).

Il prodotto derivante da questi due fattori avrà come esito cinque valori di rischio: "MOLTO BASSO", "BASSO", "MEDIO", "ALTO" e "ALTISSIMO".

In ragione del grado di rischio ottenuto verranno calibrate le idonee misure preventive.

Ai fini operativi sarà utilizzata la seguente matrice di calcolo del rischio: il fattore della probabilità influenzerà la valutazione di sintesi nell'ipotesi in cui l'impatto sia molto basso o basso; il fattore dell'impatto influenzerà tutte le altre ipotesi.

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}.$$

Di seguito si rappresenta la matrice generale di calcolo del rischio:

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

## ARTICOLO 12 LA MAPPATURA DEI PROCESSI

Il Piano Nazionale Anticorruzione pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di mappare i processi intesi come un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in prodotto (output del processo).

L'esito del lavoro particolarmente complesso di mappatura dei processi è oggi contenuto in apposite schede allegate al presente PTPCT 2018-2020.

Il procedimento di mappatura si intende ispirare alla metodologia descritta dall'Anac nei propri PTPCT.

### **Dal funzionigramma alla mappatura dei processi.**

Nel PTPCT 2016 - 2018 era presente una tabella nella quale erano presi in esame i procedimenti a rischio, intesi come scomposizione dei processi, riconducibili alle aree e sottoaree individuate a rischio nel Piano Nazionale Anticorruzione ed ad ognuno venivano applicati appositi indici che determinavano la

valutazione complessiva del rischio (dato numerico) secondo la metodologia del PNA 2013. Le tabelle erano inoltre aggiornate tenendo conto delle nuove aree di rischio individuate.

Nel merito la valutazione del rischio risale a dicembre 2015 utilizzando dati di natura percettiva. In particolare erano stati somministrati ai Responsabili di servizio dei questionari nei quali indicare i livelli di rischio dei procedimenti di competenza utilizzando la tabella n. 1 e n. 2 del PNA 2013.

Tali tabelle già a decorrere dal 2017 non risultavano né attuali né utilizzabili - se non in minima parte - stante la profonda riorganizzazione interna attuata nel secondo semestre 2016 e necessitavano pertanto di essere del tutto riviste anche alla luce della di essere riviste anche alla luce della nuova metodologia introdotta nel PTPCT.

Nel corso del 2016 come già anticipato è stato approvato quale allegato alla deliberazione di G.C. n. 170 del 16.07.2016 il funzionigramma dell'Ente. Il documento è stato elaborato velocemente (al fine di garantire l'immediata operatività delle Aree di nuova istituzione) sulla scorta di una raccolta formale dei carichi di lavoro effettuata nel 2015 dal momento che non vi erano documenti simili all'interno dell'Ente e sulla base di colloqui e osservazioni formulate dai Responsabili di Servizi.

Dato il forte carattere innovativo dello strumento si era ritenuto di garantire una speciale flessibilità allo stesso - almeno in questa prima fase transitoria della riorganizzazione consentendo al Segretario Generale con proprio atto monocratico di apportarvi i correttivi e gli adeguamenti che si fossero resi necessari nel corso della riorganizzazione degli Uffici.

Il funzionigramma, rivisto già una volta nel mese di settembre 2016, è stato successivamente oggetto di adeguamento a seguito delle numerosissime segnalazioni presentate dai nuovi Responsabili di Area e dall'Organo di indirizzo politico.

Ad ogni buon conto oggi può considerarsi la base per l'elaborazione della mappatura dei processi allegata al presente PTPCT 2018-2020.

La mappatura dei processi nel corso del 2017 è stata avviata mediante la somministrazione ai Responsabili di Area/Servizio di apposite schede elaborate da un software. Il contenuto delle schede è stato illustrato in apposite riunioni. Il processo di mappatura si è svolto in due fasi:

- **nella prima fase** è stato sottoposto ai Responsabili una scheda una scheda- tipo su foglio di excel contenente un elenco di processi con le informazioni di carattere generale (indicazione dell'ufficio, del responsabile, e delle attività affidate alla cura dell'ufficio, come risultanti dalla riorganizzazione). I Responsabili hanno provveduto a verificare la corretta assegnazione dei processi e con il supporto dell'Ufficio di Segreteria ad integrarli e modificarli. L'esito di tale attività è riportato nell'allegato a) al presente PTPCT 2018-2020: nel suddetto **allegato "A"** del presente PTPCT sono individuati i processi trattati dal Comune di Mesagne e assegnati all'interno delle singole Aree e dei singoli Uffici. Nel medesimo allegato sono indicate le aree di rischio a cui sono riconducibili i vari processi nonché la valutazione del rischio espressa complessivamente per ciascuno di essi.
- **nella seconda fase** è stata elaborata la mappatura vera e propria. Per ciascun processo previo confronto con il RPCT, i Responsabili hanno provveduto a valutare compiutamente i rischi e a proporre l'adozione delle misure necessarie. La mappatura stessa deve intendersi come misura di trattamento del rischio ed occasione per acquisire piena consapevolezza da parte della struttura amministrativa in merito alle attività che svolge ed ai rischi ad esse connesse. La mappatura dei processi/procedimenti si è fondata infatti su una attività di autoanalisi ricognitiva da parte dei Responsabili di servizio. Tale attività è stata supportata dal RPCT che ha tenuto appositi incontri con i Responsabili nonché dalla struttura che affianca il RPCT che ha reso tutti i chiarimenti necessari per la compilazione delle singole schede.



La mappatura si è conclusa con l'elaborazione di una scheda per ogni singolo processo/procedimento: nella scheda sono riportate i possibili rischi di corruzione, secondo l'allegato "B" al presente piano, le valutazioni del rischio e le misure di trattamento dello stesso. In alcuni casi le schede contengono una analisi dettagliata del processo che è stato suddiviso in fasi ed azioni per ognuna delle quali il Responsabile ha provveduto a valutare il rischio e a definire le misure concrete di attuazione. Nel corso del 2018 si procederà ad estendere la mappatura analitica dei processi suddivisi per Uffici e man mano le schede analitiche saranno sostituite alle schede presenti nell'allegato "B". La mappatura dei processi deve comunque intendersi come un processo continuo e modulabile in relazione alle modificazioni del contesto.

Quest'anno, al PTPCT 2018-2020 viene pertanto allegata una prima versione della mappatura che non può non risentire, inevitabilmente, della mancanza di esperienza nell'elaborazione e dell'enorme quantità di dati analizzati (oltre 750 processi). Per gli anni a venire la prosecuzione nella mappatura costituirà obiettivo di performance ad alto valore strategico per i Responsabili di Area, che verranno valutati in ragione del tempo di realizzazione dell'obiettivo, della quantità dei processi mappati e della qualità dei dati e degli elementi proposti; il Segretario Generale RPCT verrà valutato sulla capacità di governare il processo.

Tenuto conto della quantità dei dati elaborati, la prima versione della mappatura è da ritenersi provvisoria e soggetta a revisione ai fini dell'efficientamento e razionalizzazione della stessa, specie con riferimento all'individuazione delle fasi e azioni, anche in funzione di intervenire su eventuali duplicazioni e errori materiali.

### *Il contenuto della mappatura dei processi*

Mediante le schede si intendono raccogliere informazioni e dati secondo il seguente schema:

#### DESCRIZIONE DEL PROCESSO

- descrizione sintetica del processo da intendersi come un complesso di attività finalizzato al raggiungimento del medesimo obiettivo;
- scomposizione del processo in un numero variabile di fasi;
- scomposizione di ogni fase in un numero variabile di azioni, con i relativi soggetti esecutori (Responsabile titolare di p.o., funzionario, o responsabile del procedimento), l'indicazione se trattasi di attività vincolata o discrezionale e, infine, l'indicazione se tale azione risulti disciplinata da una fonte legislativa o da un regolamento comunale, o, infine, da una prassi dell'ufficio stesso;

#### ANALISI DEL RISCHIO

Descrizione delle possibili fattispecie di comportamenti a rischio di corruzione, individuati in corrispondenza di ogni singola azione e la corrispondente categoria di evento rischioso. Al fine di facilitarne il compito e di raccogliere dati in massima parte confrontabili, si propone al Responsabile di analizzare i possibili eventi rischiosi riconducendoli a categorie di eventi rischiosi di natura analoga e più ricorrenti quali di seguito indicate a titolo esemplificativo:

1. uso improprio o distorto della discrezionalità;
2. alterazione/manipolazione/utilizzo improprio di informazioni e documentazione;
3. rivelazione di notizie riservate / violazione del segreto d'Ufficio;
4. alterazione dei tempi;

5. elusione delle procedure di svolgimento delle attività e di controllo;
6. pilotamento di procedure/attività ai fini della concessione di privilegi/favori;
7. conflitto di interessi.

Il Responsabile di Area potrà altresì far riferimento al seguente elenco degli eventi rischiosi più comuni:

#### ELENCO RISCHI POTENZIALI (previsti nel P.N.A.)

- a) previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- b) abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- c) irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- d) inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
- e) progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- f) motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari;
- g) accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- h) definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
- i) uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- j) utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- k) ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni;
- l) abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- m) elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
- n) abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
- o) abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali);
- p) riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;
- q) riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di ticket sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;

- r) uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;
- s) rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti;
- t) Disomogeneità nella valutazione;
- u) Scarsa trasparenza;
- v) Scarso controllo del possesso dei requisiti dichiarati dai richiedenti;
- w) Scarso o mancato controllo;
- x) Discrezionalità nella gestione;
- y) Abuso nell'adozione del provvedimento.

## VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Valutazione del rischio secondo la metodologia di analisi indicata all'articolo precedente.

## MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE

Individuazione delle misure specifiche messe in campo, con il relativo prospetto di programmazione. Nell'individuazione delle suddette misure i Responsabili si ispireranno alle aree di rischio espressamente evidenziate nelle linee guida del 2015 nonché al PNA 2016 con particolare riferimento a quanto previsto in tema di contratti pubblici e governo del territorio.

Le misure specifiche rappresentano il cuore della pianificazione delle attività di prevenzione della corruzione e la qualità delle stesse è indice della cultura e maturità raggiunta da un Ente.

Particolare cura pertanto dovrà essere posta dai Responsabili nell'individuare misure efficaci e realizzabili, stante il contesto di risorse umane strumentali e finanziarie estremamente povero.

Allo scopo di agevolare i responsabili di Area nella individuazione delle misure specifiche il RPCT si riserva di fornire qualora ne emerga la necessità, una catalogazione di misure da utilizzare a tipo esemplificativo.

## IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

### Articolo 13

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO E MISURE DI PREVENZIONE

Per tutti i processi trovano applicazione le misure obbligatorie di prevenzione previste dalla normativa di settore.

In ragione del rischio identificato per ogni singolo processo sono individuate ulteriori misure di prevenzione specifiche indicate nelle singole schede di cui all'allegato "B" al presente Piano.

Nel presente Piano sono poi riportate misure di carattere generale a presidio dell'intera azione amministrativa.

### Articolo 14

#### MISURE GENERALI PER TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Per il triennio 2018-2020, vengono individuate in via generale le seguenti attività finalizzate a contrastare il rischio di corruzione:

**a) Definizione chiara delle competenze assegnate alle singole Aree/servizi.**

- Nel corso del triennio si procederà a porre in essere tutti correttivi necessari a dare piena attuazione al modello organizzativo adottato nel 2016 al fine di consentire una chiara definizione delle competenze di ciascuna Area/servizio e ripartizione delle responsabilità dei procedimenti amministrativi proseguendo nella direzione di individuare con certezza "chi fa cosa". Lo strumento adottato sono le singole schede di mappatura dei processi/procedimenti che verranno ulteriormente implementate. Per ciascuna tipologia di procedimento, dovranno essere individuate, a cura del Responsabile del Servizio competente, le relative fasi e azioni, completati i relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari), i tempi di conclusione del procedimento e di ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'iter amministrativo. Le schede di mappatura dei processi sostituiscono il funzionigramma. Le relative schede confluiranno nella apposita sezione dell'"Amministrazione trasparente".

**b) Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni.**

- Sin dall'approvazione del piano, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti, devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale. In tal modo chiunque via abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche mediante l'istituto del diritto di accesso. La qualità degli atti sarà monitorata dalla struttura a supporto del Segretario Generale/RPCT nell'ambito dei controlli successivi di legittimità .
- Gli stessi provvedimenti conclusivi devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. Particolare attenzione va posta a rendere chiaro il percorso che porta a riconoscere un beneficio ad un soggetto, alla fine di un percorso trasparente, legittimo e finalizzato al pubblico interesse (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione).
- Lo stile dovrà essere il più possibile semplice e diretto. E' preferibile non utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle (se non quelle di uso più comune). E' opportuno esprimere la motivazione con frasi brevi intervallate da punteggiatura. Questo per consentire a chiunque, anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione ed ai codici di questa, di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.
- **Ogni provvedimento conclusivo deve prevedere un meccanismo di tracciabilità dell'istruttoria, garantito dall'utilizzo di software di gestione del flusso documentale.**
- **Le determinazioni di liquidazione avranno quale allegato obbligatorio la fattura o altro documento fiscale o comunque giustificativo della spesa.**
- **Le determinazioni dirigenziali devono essere pubblicate all'albo pretorio.** L'Ente si dota delle risorse strumentali informatiche per garantire l'automatizzazione del procedimento e di adeguati modelli organizzativi entro la fine dell'anno 2016. **A decorrere dal 2018, laddove - a seguito della fase istruttoria dei controlli successivi di legittimità - la pubblicazione non sia intervenuta nei 20 giorni successivi all'invio dell'atto all'Ufficio preposto - si procederà ugualmente alla pubblicazione segnalando nella finestra di dialogo del software gestionale che l'atto non è stato**

sottoposto al controllo successivo di legittimità relativa ai controlli interni per decorrenza dei termini previsti dal PTPCT.

- Tutti gli atti devono essere pubblicate all'Albo pretorio in forma integrale comprensiva di tutti gli allegati entro il mese di marzo 2016. Solo laddove nell'allegato siano contenuti dati sensibili si può omettere la pubblicazione dello stesso.

**c) Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti.**

Nell'ambito della riorganizzazione della struttura amministrativa la struttura di supporto al RPCT che svolge in via continuativa e in maniera integrata:

- la gestione ed il monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione;
- il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza di cui al PTPCT;
- il controllo successivo sugli atti rimesso al Segretario generale;
- il monitoraggio sulle performance, coordinandosi con l'OIV.

L'Ufficio è composto da almeno 2 unità, dotate di elevate competenze anche informatiche, alle quali possono essere attribuite responsabilità procedurali. L'Ufficio è dotato di adeguati strumenti informatici per lo svolgimento dei compiti assegnati.

In particolare avvalendosi degli applicativi in dotazione e di appositi software procede al monitoraggio permanente degli atti e della attività amministrativa anche ai fini della valutazione delle performance avendo cura di verificare:

- il numero dei procedimenti per i quali non sono stati rispettati i tempi di conclusione dei procedimenti e la percentuale rispetto al totale dei procedimenti istruiti nel periodo di riferimento;
- la segnalazione dei procedimenti per i quali non è stato rispettato l'ordine cronologico di trattazione;
- le motivazioni che non hanno consentito il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti e l'ordine cronologico di trattazione;
- le misure adottate per ovviare ai ritardi nella conclusione dei procedimenti;
- le sanzioni applicate per il mancato rispetto dei termini.

L'Ufficio gestisce inoltre il procedimento relativo alla raccolta di segnalazioni ( c.d. **Wistle blower**) che garantisca l'anonimato del segnalante. Entro l'anno 2018 l'ufficio verrà dotato di apposito software di gestione e ne cura l'adeguata informazione agli interessati. E' specifico obiettivo di performance 2018-2020 per i Responsabile dei servizi informatici provvedere alla fornitura.

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

I Responsabili di servizio trasmettono al Responsabile della prevenzione il monitoraggio delle attività e dei procedimenti a rischio del settore di appartenenza, anche verificando, eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque

genere e i titolari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

**e) Individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.**

La trasparenza va intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.

Il presente Piano è composto da una apposita sezione relativa agli obblighi di trasparenza nella quale sono previste le iniziative per garantire secondo legge la trasparenza dei procedimenti. Il Piano sarà ulteriormente aggiornato a seguito dell'emanazione degli appositi decreti attuativi della Riforma Madia.

**Al fine di garantire il pieno rispetto degli obblighi di pubblicazione si valuterà nel corso del 2018 la fornitura di appositi applicativi al fine di consentire la graduale automatizzazione dei processi di pubblicazione e di alimentazione della sezione "Amministrazione trasparente".**

**f) Informatizzazione dei processi**

Gli atti ed i documenti relativi devono essere archiviati in modalità informatica anche mediante scannerizzazione, laddove i documenti pervengano in forma cartacea. Deve essere data piena attuazione al manuale di gestione del protocollo informatico ed eventualmente aggiornato anche con riferimento alla riorganizzazione della struttura amministrativa effettuata.

La gestione dei flussi documentali deve avvenire interamente all'interno di un software che consenta la tracciabilità e l'archiviazione informatica.

**g) Accesso telematico**

I procedimenti classificati a rischio con i relativi dati e documenti devono essere accessibili telematicamente al fine di consentire l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno ed il controllo da parte dell'utenza. Il rispetto e l'attuazione del piano della Trasparenza e l'Integrità è finalizzato a tale adempimento.

**h) Collegamento tra esecuzione delle misure previste nel PTPCT e ciclo delle performance.**

I Responsabili dei Servizi presentano all'OIV una relazione dettagliata sulle attività poste in merito alla attuazione effettiva delle regole di legalità o integrità nonché eventuali rendiconti sui risultati conseguiti, in esecuzione del piano triennale della prevenzione. La valutazione delle performance dovrà tenere conto anche delle prescrizioni derivanti dal rispetto degli obblighi di trasparenza. La realizzazione di specifici obiettivi previsti nel PTPCT costituisce elemento essenziale della valutazione della performance individuale al fine del riconoscimento dell'indennità di risultato. Gli obblighi previsti nel presente PTPCT ed il rispetto della relativa tempistica costituiscono per i Responsabili di P.O. obiettivi da considerare collegati con il ciclo della performance nella quale saranno attribuiti i relativi pesi.

**Per l'anno 2018 specifico obiettivo da valutare all'interno del ciclo delle performance è la prosecuzione della mappatura analitica dei processi ed il rispetto degli obblighi relativi alla trasparenza.**

**i) Monitoraggio incarichi extraistituzionali.**

Approvazione di uno specifico disciplinare per le autorizzazioni di incarichi extra istituzionali da allegare al regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Dei servizi. Al momento l'Ente si è dotato di un procedimento standard ( con moduli prestampati e omogenei) che trova fondamento non solo nell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 ma anche nella disciplina contenuta nel regolamento degli uffici e dei servizi. Alla luce delle novità del quadro normativo e di quelle che potranno essere introdotte dal nuovo CCNL che si attende nel corso dell'anno, si ritiene doveroso procedere ad approvare un disciplinare da allegare al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'elaborazione dello stesso potrà essere specifico obiettivo all'interno del Piano delle performance 2018-2020 ;

L' Ufficio personale avvia una verifica a campione delle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti comunali ai sensi dell'art. 53 del d.lgs.n. 165 del 2001 avendo cura di verificare la completezza dei dati comunicati e la pubblicazione degli stessi sul sito istituzionale.

**l) Segnalazione degli illeciti (c.d. Wisthle blower)**

Introduzione di un sistema informatizzato per la gestione del procedimento di tutela del Whistleblower idoneo a garantire la riservatezza del soggetto denunciante, che sostituisca l'attuale sistema fondato sulla istituzione di un canale di comunicazione riservata con il RPCT. Nell'anno 2018 la fornitura del software sarà previsto come specifico obiettivo all'interno del Piano delle performance 2018-2020 .

**m) Monitoraggio delle situazioni di incompatibilità**

Viene avviato un monitoraggio delle situazioni di incompatibilità anche potenziale dei funzionari, dipendenti ed amministratori comunali, finalizzato a quanto disciplinato nell'apposito regolamento approvato con deliberazione di G.C. n. 124 del 15.06.2017.

**n) Aggiornamento del Contratto decentrato integrativo e del Codice di Comportamento del Comune di Mesagne**

Qualora venga sottoscritto in via definitiva il CCNL comparto autonomie locali nel corso del 2018 si provvederà ad approvare il nuovo CCDI nonché ad aggiornare il Codice di comportamento inserendo lo specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare;

**o) Approvazione di un regolamento disciplinante l'Ufficio procedimenti disciplinari del Comune di Mesagne (UPD)**

In accoglimento delle osservazioni proposte al Piano, il RPCT provvederà per l'anno in corso a proporre l'aggiornamento del Regolamento per la disciplina dell'UPD sulla base delle novità legislative intervenute nel 2017;

**p) Costituzione del CUG (Comitato Unico di Garanzia)**

In accoglimento delle osservazioni proposte al Piano, il RPCT provvederà per l'anno in corso a costituire nel rispetto della legge il Comitato Unico di garanzia (CUG);

## **o) Approvazione del Regolamento disciplinante la gestione del contenzioso e l'Avvocatura Civica del Comune di Mesagne**

In accoglimento delle osservazioni proposte al Piano, il RPCT provvederà per l'anno in corso a proporre l'aggiornamento del Regolamento disciplinante la gestione del contenzioso e l'Avvocatura Civica del Comune di Mesagne.

### **Articolo 15**

#### **FORMAZIONE DEL PERSONALE IMPIEGATO NEI SETTORI A RISCHIO**

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità e le competenze professionali e trasversali necessarie. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, anche nell'ottica di attivare il processo di rotazione.

La formazione deve essere intesa in senso ampio ad esempio privilegiando la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività aumenta la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività.

In questa ottica, al fine di professionalizzare il personale interno senza oneri eccessivi si intende realizzare una area riservata all'interno del sito istituzionale, accessibile da tutti gli uffici che costituisca la "biblioteca virtuale del Comune" dove trovare materiale didattico (libri acquistati, materiale fornito ai corsi di formazione, abbonamenti on line" mettendo in tal modo realmente e molto semplicemente le informazioni comunque detenute e non ottimizzate. La creazione della biblioteca virtuale costituirà obiettivo di performance per il Responsabile delle risorse umane e dei servizi informatici.

La formazione 2017-2019 dovrà essere svolta sulla base di un preciso piano della formazione la cui elaborazione è rimessa all'Ufficio risorse umane all'interno del quale si valuteranno le aree di intervento prioritarie, il personale da formare, le risorse da stanziare.

Al fine di rendere proficua la formazione, i Responsabili di Area avranno cura di scegliere il personale cui assegnare l'istruttoria dei procedimenti a rischio, tra quello appositamente formato.

A tal fine, i Titolari di P.O. propongono al Responsabile della Prevenzione della Corruzione i nominativi del personale da inserire nei programmi di formazione da svolgere nell'anno successivo, ai fini dell'assegnazione nei settori a rischio.

Il Responsabile della Prevenzione concorda con il Responsabile delle risorse umane il programma annuale di formazione subito dopo l'approvazione del bilancio di previsione e ne dà comunicazione ai diretti interessati.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale individuato rappresenta un'attività obbligatoria.



## **Articolo 16**

### **ROTAZIONE DEL PERSONALE IMPIEGATO NEI SETTORI A RISCHIO**

Nell'ambito del PNA 2016 la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza o la rotazione riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. Il ricorso alla rotazione deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione (quali ad esempio maggiore trasparenza, condivisione dei procedimenti, chiara ripartizione dei ruoli, rotazione nell'affidamento dei procedimenti...) specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

L'esperienza maturata nel Comune di Mesagne con il processo riorganizzativo avviato nel 2016 e meglio descritta nell'ambito dell'analisi del contesto interno dimostra come sia necessario impiegare la misura della rotazione correttamente proprio al fine di scongiurare tutte le problematiche che sono sorte ai seguito dell'approvazione del Piano di assegnazione del personale che ha interessato un numero massiccio di personale nel corso del 2016.

In primo luogo la rotazione va accompagnata da seri percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale che sostengano il mero affiancamento.

#### ***Principi che regolano l'attuazione della rotazione ordinaria.***

La rotazione ordinaria deve tener conto delle seguenti condizioni:

- **Vincoli soggettivi:** Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).
- **Vincoli oggettivi:** La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Da questo punto di vista il Comune di Mesagne ha registrato le maggiori criticità derivanti dal nuovo Piano di assegnazione del personale varato nell'estate 2016. Per quanto si sia tenuto conto della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, si sia tentato di tener conto delle attitudini personali e delle capacità professionali e sia stata programmato un periodo transitorio di affiancamento, ciò nonostante il passaggio di personale si è rivelato particolarmente critico.

Al fine di evitare gli errori commessi il presente Piano fissa i principi a cui dovrà ispirarsi l'attuazione della cd. rotazione ordinaria:

1. **Adeguate programmazione della rotazione.** È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi sopra descritti. Ciò consentirà di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.

La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i Responsabili di Area e dei referenti del RPCT. In questo modo si vuole evitare che la rotazione sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione.

La programmazione deve quindi prevedere:

- A. individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione;
- B. fissazione della periodicità della rotazione;
- C. informativa sindacale adeguata senza aprire la negoziazione.

Sulla base di questi principi si rende opportuno aggiornare il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei servizi disciplinando gli aspetti procedurali legati alla rotazione coordinandoli con la mobilità interna, mentre gli aspetti attuativi e operativi potranno essere disciplinati da apposite linee guida da emanarsi da parte del RPCT.;

3. **Gradualità della rotazione.** Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso. Il criterio della gradualità implica, ad esempio, che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione del personale all'interno di un medesimo ufficio. Sempre nell'ottica di garantire la gradualità della rotazione e tenuto conto del fatto che una massiccia rotazione è stata effettuata nel 2016 si ritiene che durante la vigenza del presente piano è opportuno valutare prioritariamente una rotazione all'interno della stessa Area: il personale potrebbe essere fatto ruotare periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Si può pensare inoltre di ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie o alternare personale a diretto contatto con il pubblico con coloro che hanno anche competenze di back office.

4. **Monitoraggio e verifica.** E' necessario fissare le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione. Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.

5. **La rotazione per i titolari di posizione organizzativa e alta professionalità.** Al fine di garantire il sereno clima lavorativo la rotazione per i i titolari di posizione organizzativa può essere preceduto da un interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa.

Per quanto non previsto si richiamano le indicazioni inserite nel PTPC 2016-2018 e riportate nella premessa del presente articolo.

***Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.***

L'istituto della rotazione era stato già previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135), sia pure come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva». Tale misura viene normalmente indicata come rotazione straordinaria.

Dalla suddetta norma discende l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. La rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio; nel caso di personale titolare di funzioni dirigenziali, può determinare la sospensione dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la attribuzione di altro incarico.

Secondo le indicazioni del PNA per quanto attiene all'ambito oggettivo, e dunque alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria, in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, si riterrebbe di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione». Oltre ai citati riferimenti, più in generale, l'amministrazione potrà porre a fondamento della decisione di far ruotare il personale la riconduzione del comportamento posto in essere a condotta di natura corruttiva e dunque potranno conseguentemente essere considerate anche altre fattispecie di reato.

In ogni caso, l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma, è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.

## SEZIONE TERZA

### Obblighi di trasparenza

#### Articolo 17

#### IL MUTATO QUADRO NORMATIVO E DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO INTERNO

Secondo il PNA 2016 la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali in quanto strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica.

All'attuale quadro normativo in materia di trasparenza il d.lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni:

1. ha razionalizzato gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche;
2. ha introdotto il nuovo accesso civico cd "generalizzato", molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, che riconosce a chiunque (indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti) l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento;
3. in un'ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione ha previsto che il PTPCT contenga, in una apposita sezione, l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013. Si è così disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC e l'unificazione delle responsabilità sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione in capo ad un unico soggetto (ora RPCT);
4. ha previsto l'obbligatorietà dell'individuazione da parte dell'organo di vertice di obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza coerenti con quelli della performance.

Alle prime indicazioni generali contenute nella novella normativa sono seguite le apposite Linee guida dell'Anac: in particolare L'Autorità ha approvato in data 28.12.2016 le Linee guida in merito all'attuazione degli obblighi di trasparenza e sempre in data 28.12.2016 le Linee guida in materia di accesso civico generalizzato.

Si precisa che le disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell'art. 42 del d.lgs. 97/2016 prevedono che i soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 si adeguino alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto correttivo medesimo (23 dicembre 2016), sia con riferimento agli obblighi di trasparenza sia all'accesso civico generalizzato.

La presente sezione del PTPCT è stata predisposta tenendo conto delle novità sopra rappresentate e della recente riorganizzazione della struttura Amministrativa.

#### *L'attuale sistema di pubblicazione dei dati. Criticità*

Il sistema organizzativo volto ad assicurare la trasparenza del Comune di Mesagne ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 si basa sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi Responsabili cui compete:

A. l'elaborazione/trasmissione dei dati e delle informazioni;

B. la pubblicazione dei dati e delle informazioni mediante accesso diretto alla sezione "amministrazione trasparente".

L'accesso diretto alla sezione Amministrazione trasparente rappresenta una evidente criticità in quanto non consente di verificare, se non in fase successiva di controllo, la qualità dei dati pubblicati che spesso risultano assolutamente non omogenei tra le varie Aree. Si rende pertanto indispensabile informatizzare la gestione dei flussi di dati da pubblicare al fine di semplificare gli adempimenti, evitare "dimenticanze", individuare con precisione i dati da pubblicare, e garantire omogeneità e qualità dei dati.

Da ultimo si aggiunge che il mancato assetto della struttura amministrativa ha determinato un rallentamento nell'attività di pubblicazione ed ingenerato notevoli confusioni.

Solo recentemente la sezione "Amministrazione trasparente" è stata aggiornata con le indicazioni derivanti dalla modifica apportata dal d.lgs. 97/2016 e dalle successive Linee guida ed è stato possibile individuare i soggetti tenuti a pubblicare i dati. Si tratta di una assegnazione ancora embrionale che necessita di aggiustamenti sulla base di un confronto serrato con i nuovi Responsabili di Area da avviarsi nei prossimi giorni.

## **Articolo 18**

### **OBIETTIVI DI TRASPARENZA**

Per il triennio 2018- 2020 vengono individuati i seguenti obiettivi in tema di trasparenza che verranno dettagliati nel Piano delle performance 2018-2020:

1. **Adeguamento della sezione del PTPCT relativa agli obblighi di trasparenza.** La presente sezione andrà adeguata alle novità normative e interpretative intervenute nell'ultimo anno. In aggiunta alla revisione della presente sezione il RPCT potrà provvedere a disciplinare il procedimento di pubblicazione mediante emanazione di apposite linee guida o altro atto che riterrà opportuno.

2. **Specifiche attività di formazione** per tutto il personale al fine di assicurare maggiore qualità nella trasparenza dei dati e delle attività dell'Ente e nell'attuazione della normativa sull'accesso generalizzato. Si rende infatti indispensabile curare la formazione del personale su questi temi per assicurare un coinvolgimento sempre più ampio dell'intera struttura amministrativa nell'attuazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione, presupposto necessario per un cambiamento culturale che parta dall'interno dell'amministrazione in una logica di accountability e di servizio nei confronti dei cittadini e degli stakeholder.

Analogamente, è necessario formare tutto il personale, a cominciare dai Responsabili titolari di p.o. , in materia di accesso civico generalizzato, istituto di assoluta novità nel nostro ordinamento che richiede specifiche indicazioni tanto di merito che organizzative.

3. **Informatizzazione della gestione dei flussi di dati da pubblicare** nella sezione "Amministrazione trasparente" per assicurare il miglioramento della qualità dei dati e delle informazioni ai fini della pubblicazione. Occorre che siano sviluppati nuovi sistemi di pubblicazione dei dati che consentano una maggiore rapidità di inserimento degli stessi nella sezione "Amministrazione trasparente" e il relativo tempestivo monitoraggio.

Si potrebbe così ovviare all'ulteriore problematica che sorge in merito alla diffusione di dati personali anche di tipo sensibile al momento rimesso alle personali interpretazioni e sensibilità dei singoli operatori. Attraverso un software si potrebbe anche agevolare il lavoro del RPCT - al momento privo di apposita struttura - nella fase di monitoraggio in quanto spesso i sistemi informatici predispongono strumenti di verifica dell'aggiornamento dei dati mediante avvisi relativi a dati mancanti o ritardi nella

pubblicazione. Il sistema renderebbe più agevole anche i compiti spettanti all'OIV nella fase di attestazione degli obblighi di pubblicazione.

4. **Definizione dei flussi per la pubblicazione dei dati ed individuazione dei responsabili.** Ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016, i flussi per la pubblicazione dei dati e l'individuazione dei responsabili dell'elaborazione/trasmissione e pubblicazione dei dati sono rappresentati nella tabella di cui all'Appendice al presente PTPCT 2018-2020.

Nella tabella elaborata sulla scorta di quella allegata alle linee guida dell'ANAC sono indicati anche i nuovi dati la cui pubblicazione obbligatoria è prevista dal d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Rimane anche il riferimento ai dati che, in virtù del citato decreto legislativo, non sono più da pubblicare obbligatoriamente. La situazione rappresentata tiene conto - per quanto possibile e con tutte le riserve del caso - della nuova organizzazione dell'Ente.

Le responsabilità sono indicate con riferimento per lo più alle nuove Aree, la cui titolarità è contenuta alla pagina apposita della Sezione "Amministrazione Trasparente". Per alcuni procedimenti (per lo più quelli rimessi alla Segreteria che fa capo al RPCT è stato invece individuato un dipendente assegnato alla struttura per tenere distinto l'obbligo di pubblicazione dai compiti di controllo rimessi al RPCT.

5. **Indicazione espressa della data di aggiornamento della sezione Amministrazione trasparente e pubblicazione di dati in formato aperto e revisione della sottosezione dedicata ai bandi di gara.** Occorre dire che su entrambi i fronti però già da alcuni mesi sono impegnati gli uffici comunali addetti ai servizi informatici.

## **Articolo 19 ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO**

Importanti novità sono state introdotte in materia di accesso civico da parte del d.lgs. 97/2016 come anche declinate nella delibera ANAC n. 1309/2016 "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013.

Tale nuova tipologia di accesso consente a chiunque il "diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis". La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

In considerazione dell'importante novità normativa e della necessaria organizzazione che la migliore funzionalità dell'accesso comporta, l'Ente intende programmare le seguenti attività:

1. predisposizione del Regolamento che dovrà disciplinare i profili organizzativi di ricezione e gestione delle richieste di accesso civico generalizzato sulla base delle seguenti indicazioni:

- raccolta ed organizzazione di tutte le domande di accesso generalizzato che pervengono all'Ente all'interno dell'Ufficio Segreteria che provvederà ad assegnarle ai singoli Uffici;
- predisposizione del registro degli accessi civici che in prospettiva potrebbe divenire un registro unico composto da tre sezioni sull'accesso generalizzato, accesso civico e accesso ex. l. 241/1990.