

Proposta per il Consiglio Comunale
Documento di carattere generale sul contenuto del P.T.P.C.T. 2019/2021
del Comune di Falconara Marittima

Premessa

Il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.), ai sensi della Legge n. 190 del 2012, è il documento in cui la singola pubblica amministrazione *“fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio”*.

Il P.T.P.C.T. è un atto fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, stabilite dal singolo ente, coordinando le misure preventive e gli interventi correttivi.

Il P.T.P.C.T. è pertanto uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza, al fine di ridurre l'insorgenza di possibili rischi, ed al contempo da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione. Ogni anno la Giunta comunale, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione, adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, attraverso un articolato percorso partecipativo.

Nell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, l'ANAC (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) ha previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo politico raccomandando alle amministrazioni e agli enti *di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione*.

Per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio comunale) e uno esecutivo (la Giunta comunale), ha ritenuto *utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione del PTPCT*.

L'ANAC ha precisato che la nozione di corruzione amministrativa, ad una prima lettura della norma, appare più ampia di quella sanzionata dal codice penale potendosi sintetizzare in quella di *“maladministration”*, ovvero quale *“assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”*, che pregiudica l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni.

Più precisamente il Presidente Cantone, in un intervento di fine anno 2017, ha chiarito che con la citata Legge n. 190 *“non si introduce affatto una nuova nozione di corruzione, concetto il cui significato resta saldamente ancorato alla definizione penalistica di scambio fra atti e/o funzione con una utilità, ma si modifica l'approccio, perché si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni*

preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via. Questo “ampliamento” è quindi soltanto il frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi “apparente”, ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di “allontanamento” dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali. Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira ad intervenire su ciò che “può accadere” e non guarda (solo) a ciò che è accaduto, si rivolge all’organizzazione e non solo all’azione: il focus si sposta dalla patologia dell’illecito alla presenza di un rischio e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza. Il tutto in un disegno complesso fatto di misure specifiche e regolazioni settoriali, tenute insieme da due collanti: uno, organizzativo, che ha come perno l’Autorità Nazionale Anticorruzione; l’altro, procedurale e programmatico, che si sviluppa in coerenza con il piano nazionale anticorruzione.”

Già il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 aveva previsto che la stesura della bozza di PTPC da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione avrebbe dovuto essere preceduta dall’analisi del contesto mediante la mappatura delle aree di rischio, dei processi a rischio e degli eventi rischiosi, con conseguente valutazione e ponderazione del livello di rischio. L’aggiornamento 2015 del PNA, come i successivi aggiornamenti per gli anni 2016-2017-2018, pur non discostandosi da tale impostazione, apporta alcune “correzioni di rotta” che di seguito si sintetizzano.

La cultura dell’integrità e della correttezza amministrativa sono state recepite quali principi generali dell’azione amministrativa del comune di Falconara M.ma, non solo quale obblighi di legge, ma anche quali azioni di intervento e di progettazione negli strumenti di pianificazione generale e di dettaglio.

In particolare tali principi sono espressamente contenuti nel DUP (Documento Unico di Programmazione), nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione), nel PDO (Piano degli Obiettivi), nel Piano delle Performance e nella regolamentazione comunale (cfr. in particolare il Regolamento sul sistema dei controlli interni).

Le aree di rischio e le misure implementate

Le 4 aree di rischio cosiddette “*obbligatorie*”, identificate dalla legge n. 190 del 2012 e dal PNA del 2013 (acquisizione e progressione del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto), relativamente alle quali (con l’aggiunta dell’ulteriore area identificata da questo ente relativamente alla erogazione delle risorse decentrate) in questo Comune è stata effettuata, nell’anno 2013, una accurata analisi e ponderazione dei rischi, sono state successivamente integrate con le seguenti 4 aree concernenti tutte le pubbliche amministrazioni:

o *gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;*

o *controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;*

o incarichi e nomine;

o affari legali e contenzioso

Tali nuove aree, unitamente alle quattro già previste dalla legge n. 190 e dal PNA, sono ora definite *AREE GENERALI* ed è stata soppressa la denominazione di “*aree obbligatorie*”. Per gli enti locali, alle dette n. 8 complessive aree generali, si aggiungono le seguenti due *AREE SPECIFICHE*:

o smaltimento rifiuti;

o pianificazione urbanistica (ora governo del territorio).

Inoltre, relativamente all’area di rischio dal PNA del 2013 individuata come “*Affidamento di lavori, servizi e forniture*”, si è ora modificata la denominazione in “*Area di rischio contratti pubblici*”, al fine di rendere immediatamente percepibile che l’analisi ricomprende non solo la fase di affidamento, ma anche quelle successive di esecuzione del contratto. In ordine a tale area di rischio, l’ANAC effettua un approfondimento particolare per ognuna delle fasi in cui è stato scomposto il procedimento contrattuale.

Allo stato attuale le misure anticorruzione censite dal P.T.P.C.T, oggetto di verifica infrannuale e di controllo successivo con relativi report, risultano essere n. 47.

Linee-guida per il P.T.P.C.T. 2019/2021 del Comune di Falconara Marittima

Il Piano Triennale 2019/2021 per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza del Comune di Falconara Marittima, che verrà redatto in bozza dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza presentato alla Giunta in un doppio passaggio (uno per l’adozione preliminare alla pubblicazione sul sito web per la consultazione pubblica e uno per l’adozione del testo definitivo), introdurrà miglioramenti alla politica di prevenzione della corruzione in linea con le nuove indicazioni contenute negli aggiornamenti annuali al Piano Nazionale Anticorruzione.

L’obiettivo da perseguire è quello del contemperamento dell’esigenza di presidio dei processi/procedimenti a più elevato rischio di corruzione con l’esigenza di garantire la sostenibilità organizzativa e tecnico-finanziaria delle misure di presidio.

L’analisi deve tendere ad identificare i punti del procedimento/processo nei quali ci si interfaccia con soggetti esterni effettuando delle scelte e, quindi, i punti più vulnerabili alla corruzione. A sua volta, l’identificazione dei potenziali eventi rischiosi consentirà di identificare le più appropriate misure di prevenzione.

La valutazione inerente il contesto interno dell’ente, nei profili organizzativo-gestionali, è volta ad esaminare, laddove necessario, le aree di rischio già mappate ed analizzate in ciascun anno di riferimento del PTPCT. Approfondimenti per nuove e/o diverse misure ritenute opportune, come pure con l’eliminazione di quelle già assicurate ed entrate stabilmente a regime, vengono assicurati in conformità ai PNA annuali.

Sarà necessario prendere in considerazione le possibili “cause” degli eventi rischiosi per evitare l’identificazione di misure generiche e, al riguardo, l’ANAC ha, a titolo esemplificativo, indicato le seguenti cause di possibili eventi rischiosi:

1. *mancaza di controlli;*
2. *mancaza di trasparenza;*
3. *eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;*
4. *esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di un unico soggetto;*
5. *scarsa responsabilizzazione interna;*
6. *inadeguatezza o scarsità di competenze del personale addetto ai processi;*
7. *inadeguata diffusione della cultura della legalità;*
8. *assenza o inadeguatezza di formazione specifica in materia;*
9. *mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione.*

Nel PTPCT 2019/2021 dovrà darsi conto dell’effettivo svolgimento delle attività di mappatura, analisi e ponderazione dei rischi nel senso ora indicato, attività imprescindibili per la successiva fase di “trattamento del rischio” (cioè quella di identificazione delle misure di prevenzione), dal momento che le decisioni circa le priorità del trattamento si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

o Efficacia della neutralizzazione delle cause di rischio (l’identificazione della misura di prevenzione è una conseguenza logica dell’adeguata comprensione delle cause dell’evento rischioso);

o Sostenibilità organizzativa e tecnico-finanziaria delle misure, anche alla luce dell’impatto delle stesse nell’apparato pubblico;

o Adattamento alle caratteristiche specifiche dell’organizzazione (l’identificazione delle misure di prevenzione non può essere indipendente dalle caratteristiche organizzative e funzionali dell’ente);

o Accertamento di precedenti casi di possibile corruzione amministrativa, di situazioni accertate di rischio, di segnalazioni qualificate su condotte ed attività/funzioni da riorganizzare o da regolare adeguatamente.

In ogni caso, è da tenere presente che la gestione del rischio di corruzione è ispirata al “**critero della prudenza**” volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione.

Oltre a ciò, nel PTPCT 2019/2021, anche alla luce di quanto segnalato dall’ANAC nell’aggiornamento del PNA per gli anni 2019/2021 è necessario assicurare:

o l’individuazione, per ciascuna misura di prevenzione, del responsabile dell’attivazione con il relativo termine di attivazione; gli indicatori di monitoraggio e valori attesi;

o l'individuazione, per ciascuna misura di prevenzione del **sistema di monitoraggio** (possibilmente attraverso sistemi informatici che consentono la tracciabilità del processo e la verifica immediata dello stato di avanzamento) dell'**attivazione** e dell'**attuazione** stessa;

o la progressiva implementazione (intesa sia come verifica dell'attuazione, con relativo monitoraggio, sia come aggiornamento successivo) **delle carte dei servizi dell'ente** (sia quelle approvate dal comune per servizi erogati direttamente dagli uffici, sia di quelle approvate da soggetti terzi in regime di appalto o di concessione di servizi pubblici), le quali devono essere sempre pubblicate nel sito istituzionale del comune;

o l'aggiornamento e/o approfondimento del **Codice di comportamento dell'ente**, facente parte del sistema integrato delle azioni e degli interventi per la cultura della legalità e della integrità pubbliche;

o il **collegamento e la coerenza** tra gli le misure-obiettivo, individuati nel PTPC (ed i relativi indicatori), con il DUP, con gli obiettivi inseriti nel Piano dettagliato degli obiettivi attuativo del Piano delle performance e le relative valutazioni;

La bozza del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, negli aggiornamenti annuali, elaborata, come previsto dalla legge n. 190 del 2012, dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, deve essere posta in pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Falconara Marittima con espresso invito a produrre osservazioni e proposte di miglioramento.

Dell'avvenuta pubblicazione sul sito dovrà, in pari data, essere data informazione mediante comunicazione espressa al Sindaco, alla Giunta, ai Consiglieri comunali, al Nucleo di Valutazione ed al Collegio dei Revisori dei conti mediante comunicato-stampa; alle associazioni dei consumatori e degli utenti, in ambito regionale, dovrà essere fatta pervenire bozza di PTPCT, mediante inoltre al CRCU (Consiglio Regionale dei Consumatori e degli Utenti).

Di tale processo si darà evidenza negli atti istruttori dello stesso PTPCT.

Il presente Documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT 2019/2021 ha validità per il triennio 2019-2021.