



Comune di Casamassima

(Area Metropolitana di Bari)

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T. P.C.T.) 2020-2022



Approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. ____ del _____

INTRODUZIONE AL PIANO

- Premessa
- Quadro normativo

SOGGETTI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE

- Organo di indirizzo politico
- Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
- Responsabili di Posizione Organizzativa
- Personale dipendente
- Il Nucleo di Valutazione e degli altri organismi di controllo interno
- L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)
- I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente
- Gli Stakeholders

LINEE D'INTERVENTO

ANALISI DEL CONTESTO

- Analisi del contesto esterno
- Analisi del contesto interno
 - ✓ L'Amministrazione comunale
 - ✓ La struttura organizzativa

LA BUSSOLA DELLA TRASPARENZA

GESTIONE DEL RISCHIO

- Mappatura dei processi e procedimenti
- Valutazione del rischio
- Trattamento del rischio e identificazione delle misure di prevenzione
- Sistema di monitoraggio

MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- Adempimenti per la trasparenza
- Codice di comportamento
- Rotazione del personale
- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
- Conferimento e autorizzazione incarichi extra istituzionali a dipendenti
- Inconferibilità e incompatibilità incarichi amministrativi di vertice e posizioni dirigenziali e conflitto di interessi
- Il pantouflage (svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro)
- Tutela del dipendente segnalante illeciti (Whistleblowing)
- Formazione del personale
- Monitoraggio dei tempi dei procedimenti
- Controlli

COORDINAMENTO TRA IL PIANO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

RAPPORTI CON L'ESTERNO

- Protocollo di legalità negli affidamenti
- Organismi partecipati e processi di privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni

MISURE IN MATERIA DI TUTELA DELLA TRASPARENZA

- Obiettivi strategici in materia di trasparenza
- Modalità di attuazione degli obiettivi
- Accesso Civico
- Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali
- Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati - RPD
- Pubblicazione dei dati

CONCLUSIONE

ALLEGATI:

Allegato A: Piano delle misure di prevenzione della corruzione

Allegato B: Matrice definizione dei rischi

Allegato C: Obblighi di trasparenza

INTRODUZIONE AL PIANO

Premessa

Costituisce obiettivo strategico del Comune di Casamassima la prevenzione di ogni potenziale rischio di corruzione all'interno della struttura organizzativa.

Il presente documento definisce un piano di azione che, nell'alveo dei principi e delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e suoi aggiornamenti, persegue la finalità di attuare una strategia di prevenzione della corruzione e di trasparenza all'interno dell'Ente, nonché di tutelare la correttezza e la legalità della azione amministrativa e dei comportamenti posti in essere nell'ambito dello svolgimento delle attività istituzionali.

Quadro normativo

A seguito dell'entrata in vigore della **legge n. 190/2012**, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare o ad aggiornare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)**.

Il Piano ha nel dettaglio la funzione di:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle proprie competenze;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione od erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
- g) creare un collegamento tra corruzione - trasparenza - performance nell'ottica di una più ampia gestione del "rischio istituzionale";
- h) definire le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione.

L'adozione del Piano costituisce quindi per l'Ente un'importante occasione per l'affermazione del principio del **"buon amministrare"** e per la diffusione della cultura della **legalità e dell'integrità** nel settore pubblico.

Il **concetto di corruzione** preso in questo documento a riferimento ha infatti un'accezione ampia, comprensivo, come specificato nel PNA «delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso di potere da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati».

Il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

Il PNA costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni italiane "ai fini dell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione" e l'Autorità vuole precisare meglio il contenuto della nozione di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione".

L'Autorità è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione ed esecuzione di norme internazionali entro l'ordinamento italiano in coerenza con quanto previsto all'art. 1, co. 2, lett. a) della l. 190/2012 secondo cui l'Autorità "collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti". L'ANAC partecipa pertanto attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l'ONU, il G20, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. Si ritiene necessario precisare meglio il contenuto della nozione di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione".

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali,

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

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva".

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo - oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale - soggettivo.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012.

In particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA adottato da ANAC. Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali.

A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

A rilevare non sono unicamente, dunque, le fattispecie penalistiche, ma anche le situazioni «in cui a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso che rimanga a livello di tentativo.

L'anno 2013 ha segnato una tappa fondamentale in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione con l'emanazione di:

- D.Lgs. n. 39/2013 "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 90 del 2012";

- Delibera CIVIT n. 72/2013 "Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)";

- D.Lgs. n. 33/2013 " Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" che ha introdotto:

- il nuovo istituto chiamato “accesso civico”, inteso come diritto, da parte di qualunque cittadino, di richiedere i documenti, le informazioni o i dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni;
- la standardizzazione delle modalità di pubblicazione, in modo da rendere facilmente comparabili i siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni;
- un articolato sistema sanzionatorio che riguarda le persone fisiche inadempimenti, gli enti e gli altri organismi destinatari e che, in taluni casi, colpisce l’atto da pubblicare, disponendone l’inefficacia;
- il D.P.R. n. 62 del 16.4.2013 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici”.

Anche gli anni seguenti hanno visto importanti provvedimenti in materia tra i quali si ricordano:

- Determinazione ANAC n. 8/2015 “Linee Guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici”;
- Determinazione ANAC n. 12/2015 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- D.Lgs. n. 97/2016 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;
- Delibera ANAC n. 831/2016 “Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016” che costituisce atto di indirizzo generale rivolto a tutte le Amministrazioni Pubbliche e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico tenuti ad adottare i piani triennali.

Il Piano Nazionale, coerente con quello precedente, contiene indicazioni che impegnano le Amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della propria realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività esposte a rischi di corruzione e all’adozione di misure concrete di prevenzione. Secondo quanto precisato dall’ANAC, si tratta di un modello che deve contemperare “l’esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l’autonomia organizzativa delle Amministrazioni nel definire i caratteri delle proprie strutture e, all’interno di esse, le misure gestionali necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati”.

- la Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 contenente la determinazione di approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Occorre ricordare inoltre la Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 contenente l’Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

In particolare sono state fornite indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPC, richiamati gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza posti in capo alle società e agli enti di diritto privato, presentata una ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e i requisiti soggettivi per la sua nomina e la permanenza in carica, chiariti alcuni profili sulla revoca del RPCT e sul riesame da parte dell’Autorità, affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD), date indicazioni sull’applicazione dell’ipotesi relativa alla c.d. “incompatibilità successiva” (*pantouflage*) e sull’adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni e affrontati alcuni profili relativi all’attuazione della misura della rotazione del personale.

Per il PNA 2019 il Consiglio dell’Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

L’obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Si fa presente che le indicazioni del PNA non devono comportare l’introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico.

Al contrario, sono da intendersi in un’ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell’organizzazione e dell’attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

Il quadro normativo di riferimento non può tralasciare di citare la funzione e alcuni provvedimenti dell’ANAC e in particolare:

- l’art. 19, co. 15 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari» che trasferisce all’Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- Determinazione n. 6 del 28.4.2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. Whistleblower)”;

- Determinazione n. 12 del 28.10.2015 “Aggiornamento 2015 al PNA”;
- Delibera n. 833 del 3.8.2016 “Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili”;
- Delibera n. 1309 del 28.12.2016 “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 comma 2 del D.lgs. n. 33/2013”;
- Delibera n. 1310 del 28.12.2016 “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016”;
- Determinazione n. 341 del 8.3.2017 “Linee guida recanti indicazioni sull’attuazione dell’art. 14 del D.lgs. n. 33/2013 sugli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall’art. 13 del D.lgs. n.97/2016”;
- Regolamento ANAC del 29.3.2017 avente ad oggetto l’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione;
- Regolamento ANAC del 29.3.2017 sull’esercizio del potere di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al D.lgs. 33/2013;
- Determinazione n. 1134 del 8.11.2017 “ Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle PP.AA. e dagli enti pubblici economici”.

Da ultimo si segnala la L. n. 179 del 30.11.2017 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”.

Nel rispetto della normativa sopra citata, il Comune di Casamassima adotta il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020/2022, di seguito denominato P.T.P.C.T..

**IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
2020/2022**

SOGGETTI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE

La legge 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, co. 8), ma spetta al RPCT.

Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPCT un'attività da svolgere necessariamente da parte di chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché è finalizzato all'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici e al loro migliore funzionamento.

Il divieto di coinvolgere soggetti estranei all'amministrazione va letto anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare le pubbliche amministrazioni e gli enti nell'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati.

Organo di Indirizzo Politico

L'organo di indirizzo politico (individuato, per gli Enti Locali, nel Sindaco e nella Giunta Comunale ai sensi del D.lgs. n. 97/2016) deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

Al fine di un suo effettivo coinvolgimento nell'impostazione della strategia di prevenzione della corruzione:

- Nomina il RPCT;
- Definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- Adotta il PTPCT .

L'attuale normativa non prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo sulla qualità delle misure del PTPCT. Essi possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPCT.

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Ai sensi dell'art. 1, commi 7 e 8, della L. n. 190/2012, come modificato dall'art. 41 del D.lgs. 97/2016, con decreto sindacale n. 58 del 31/07/2019 è stato individuato e nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) dell'Ente il Segretario generale dott.ssa Anna Antonia Pinto.

Il R.P.C.T. svolge le seguenti funzioni:

- entro il 31 gennaio di ogni anno, elabora e propone per l'approvazione alla Giunta Comunale il P.T.P.C.T. nonché ogni sua modifica quando siano accertate significative violazioni delle sue prescrizioni, ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti nell'organizzazione e nell'attività dell'Ente;
- verifica l'efficace attuazione del P.T.P.C.T. e la sua idoneità;
- segnala alla Giunta Comunale e al Nucleo di Valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure di selezione e formazione dei dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione;
- indica all'ufficio per i procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- cura che siano rispettate le disposizioni sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, di cui all'art.15 del D.lgs. n. 39/2013, segnalando i casi di possibile violazione alle autorità di cui al decreto stesso;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette al Nucleo di Valutazione e alla Giunta Comunale una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'Amministrazione;

- riferisce sull'attività nei casi in cui la Giunta Comunale lo richiama e qualora lo ritenga opportuno;
- cura la diffusione della conoscenza del Codice di Comportamento, ivi compresa la pubblicazione sul sito istituzionale, il monitoraggio annuale della sua attuazione e la comunicazione dei risultati del monitoraggio all'ANAC, secondo quanto previsto dall'art.15 del D.P.R. n. 62/2013;
- controlla l'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs. n. 33/2013 nonché gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente;
- ai sensi dell'art. dell'art. 5 del D.lgs. n. 33/2013, riceve l'istanza di accesso civico avente ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate ai sensi del D.lgs. n. 33/2013;
- segnala alla Giunta Comunale, al Nucleo di Valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'Ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste nel P.T.P.C.T., risponde ai sensi dell'art. 21 del Decreto Legislativo n. 165/2001, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del P.T.P.C.T.

Il RPCT è il soggetto titolare in esclusiva del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. È necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.

Responsabili di Posizione Organizzativa

Il R.P.C.T., per svolgere le funzioni di competenza, si avvale del personale assegnato ai vari Servizi e Uffici, nonché della struttura appositamente creata quale supporto per l'esercizio di tutte le attività.

Le Posizioni organizzative titolari di Servizio autonomo sono individuati quali responsabili dell'attività di prevenzione della corruzione in relazione alla struttura loro assegnata e svolgono un ruolo di raccordo tra le attività svolte e il R.P.C.T.; possono nominare uno o più referenti tra i dipendenti del Servizio loro assegnato con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

Alle Posizioni Organizzative, anche in qualità di referenti per l'attività di prevenzione, sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione, monitoraggio e azione diretta in materia. In particolare i Responsabili di Posizione Organizzativa:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C.T. e dell'Autorità Giudiziaria;
- collaborano all'individuazione delle attività più esposte al rischio di corruzione tra quelle del proprio servizio;
- attuano e verificano la corretta applicazione delle misure di contrasto previste dal P.T.P.C.T. nel Servizio di propria responsabilità;
- predispongono, entro il 30 novembre di ogni anno, una relazione da trasmettere al R.P.C.T. che attesti la corretta applicazione delle misure previste dal P.T.P.C.T., lo stato di attuazione del Piano stesso e le azioni realizzate per eliminare le anomalie eventualmente riscontrate nella struttura di riferimento, fornendo altresì al R.P.C.T. tutti gli elementi utili per la redazione della relazione finale sull'attività svolta;
- provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, nonché alla tempestiva eliminazione delle anomalie;
- propongono il personale da inserire nei programmi annuali di formazione;
- danno immediata applicazione ad azioni correttive laddove riscontrino mancanze e/o difformità nell'attuazione del P.T.P.C.T., dandone tempestiva comunicazione al R.P.C.T.;
- adottano misure che garantiscano il rispetto delle norme del Codice di Comportamento dei dipendenti, verificando le ipotesi di violazione.

Con riferimento alla trasparenza, i Titolari di Posizione Organizzativa, cui fanno capo i Servizi che elaborano i dati, sono responsabili in merito all'individuazione, pubblicazione ed aggiornamento dei dati di rispettiva competenza al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare sul sito dell'Amministrazione Comunale nei termini stabiliti dalla legge; essi possono nominare uno o più referenti tra i dipendenti del servizio loro assegnati con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

I dipendenti dei singoli Servizi, in quanto detentori dei dati, relativamente ai documenti riguardanti i procedimenti amministrativi di loro competenza hanno il compito di assicurare la tempestiva e completa trasmissione dei dati all'ufficio portale istituzionale trasparenza amministrativa.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione comunale ed è valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti e del responsabile della pubblicazione.

Dalle valutazioni dei PTPCT svolte dall'Autorità è risultato che la carente mappatura dei processi elaborata dalle amministrazioni è dipesa anche dalla resistenza dei responsabili degli uffici a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi.

L'Autorità è stata anche destinataria di segnalazioni da parte degli stessi RPCT, in cui si lamenta il mancato contributo dei responsabili di servizio e dei titolari di posizione organizzativa nella fase di elaborazione del PTPCT.

Queste resistenze vanno rimosse, in termini culturali, con adeguati e mirati processi formativi, ma anche con soluzioni organizzative e procedurali che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione del PTPCT promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.

Personale dipendente

Tutti i dipendenti del Comune di Casamassima sono tenuti ad osservare le misure contenute nel P.T.P.C.T. e nel Codice di Comportamento adottato nell'Ente, ivi compresi i volontari del Servizio Civile e i tirocinanti.

In caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, di astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge n. 241/1990, segnalando tempestivamente al proprio responsabile la situazione di conflitto.

Ogni dipendente che esercita attività a rischio corruzione relaziona al proprio responsabile in merito al rispetto dei tempi procedimentali e a qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non siano stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

Tutto il personale è comunque tenuto a partecipare alla formazione proposta e organizzata dal R.P.C.T. in materia di anticorruzione e trasparenza.

Si rammenta che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT.

La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14).

Per questo è anche necessario evidenziare nel PTPCT l'obbligo che i responsabili di servizi, nonché titolari di P.O., hanno di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-sexies, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

Il Nucleo di Valutazione e gli altri organismi di controllo interno

Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione è coinvolto nel processo di gestione del rischio e verifica la corretta applicazione del P.T.P.C.T., anche ai fini della valutazione della performance individuale dei Titolari di Posizione Organizzativa. È tenuto altresì a vigilare sulla corretta applicazione del Codice di Comportamento adottato nell'Ente.

Svolge compiti connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa sulla base di quanto previsto dagli artt. 43 e 44 del D.Lgs. n. 33/2013.

Inoltre il Nucleo di Valutazione:

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che il P.T.P.C.T. sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza, ove stabiliti;
- verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal R.P.C.T. in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, il Nucleo di Valutazione può chiedere al R.P.C.T. le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti;
- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Il Nucleo di Valutazione riveste un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della performance e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra il Nucleo di Valutazione e RPCT e di relazione dello stesso Nucleo di Valutazione con ANAC, prevede un più ampio coinvolgimento del Nucleo di Valutazione chiamato a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

Il Nucleo di Valutazione è tenuto a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009).

Nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza e controllo, l'Autorità può chiedere informazioni tanto al Nucleo di Valutazione quanto al RPCT sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), anche tenuto conto che il Nucleo di valutazione riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

Ciò in continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per ANAC di coinvolgere il Nucleo di Valutazione per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Il Collegio dei Revisori partecipa al sistema dei controlli interni sugli atti di rilevanza economico-finanziaria e di natura programmatica.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito delle proprie competenze (articolo 55 bis D. Lgs n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art.20 D.P.R. n. 3 del 1957;art. 1, comma 3, L. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;
- opera in raccordo con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per quanto riguarda le attività previste dall'art. 15 del D.P.R. 62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici".

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente

- osservano, per quanto compatibili, le misure contenute nel P.T.P.C.T. e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento;
- segnalano le situazioni di illecito.

Gli Stakeholders

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

Le consultazioni potranno avvenire, ad esempio, o mediante raccolta dei contributi via web oppure nel corso di appositi incontri.

Il d.lgs. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino".

LINEE D'INTERVENTO

Il presente P.T.P.C.T. è un programma di attività contenente l'indicazione delle aree di rischio, l'identificazione dei rischi, nonché l'individuazione delle misure concrete per la prevenzione e la repressione della corruzione e, più in generale, dell'illegalità all'interno dell'Ente e per l'attuazione del principio fondamentale della trasparenza, nel suo nuovo e ampio significato e valore che la legge gli attribuisce, di "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni". Scopo del presente P.T.P.C.T. è quello di:

- perseguire efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa;
- tutelare i diritti dei cittadini;
- promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;
- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel contesto del presente P.T.P.C.T., il concetto di corruzione preso a riferimento ha un'accezione ampia ed è quindi comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono dunque più ampie della fattispecie penalistica disciplinata dagli artt. 318, 319 e 319 ter c.p. e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (maladministration).

L'Ente è tenuto ad implementare ed adeguare il P.T.P.C.T., oltre che annualmente nei termini di legge, anche nel corso della sua durata ed efficacia in relazione a:

- entrata in vigore di nuove norme di settore;
- stipulazione di Intese Istituzionali;
- adozione di linee-guida delle autorità competenti, di provvedimenti ministeriali e pronunce dell'ANAC;

- mutamenti organizzativi rilevanti della struttura;
- esito della consultazione e partecipazione con portatori di interessi sia all'interno sia all'esterno della struttura amministrativa.

Il Comune di Casamassima intende, inoltre, dare attuazione al principio generale di trasparenza di cui all'art. 1 del D. lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. lgs. n. 97/2016.

La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Costituisce, altresì, livello essenziale delle prestazioni erogate dalle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione e pertanto deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

ANALISI DEL CONTESTO

L'ANAC ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Analisi del contesto esterno

Il tessuto sociale ed economico di Casamassima, cittadina di circa 20.000 abitanti ricadente nell'ambito della Città Metropolitana di Bari, si basa essenzialmente sull'agroalimentare (produzione e commercializzazione dei prodotti della terra). Sul territorio insistono accanto a piccole attività economiche anche delle rilevanti attività economiche, quali il Baricentro, centro commerciale direzionale integrato, sede di oltre 400 aziende commerciali, che nel corso degli anni ha subito l'andamento negativo dell'economia nazionale ed europea e numerosi esercizi hanno cessato l'attività. Di contro hanno aperto numerosi esercizi commerciali provenienti dall'oriente.

All'interno del Baricentro viene ospitata la LUM (Libera Università Mediterranea), la prima Università privata del Sud.

Nel territorio di Casamassima è ubicato il parco commerciale Auchan, composto da un ipermercato e centodiciotto negozi.

La presenza sul territorio locale di realtà economiche importanti va tenuta in considerazione dall'Amministrazione nelle scelte politiche con l'obiettivo di temperare le necessità della grande e della piccola distribuzione.

Quanto allo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, che risulta utile per comprendere influenze e pressioni a cui la struttura potrebbe essere sottoposta, le ultime Relazioni del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata e sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia pubblicate sul sito della Camera dei Deputati non evidenziano particolari criticità nell'ambito del territorio comunale.

Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno fa riferimento agli aspetti legati all'organizzazione, utile ad evidenziare il sistema delle responsabilità e il livello di complessità dell'Ente, e all'analisi di tutta l'attività svolta al fine di far emergere aree potenzialmente esposte a rischio corruttivo.

L'amministrazione comunale

Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

L'amministrazione comunale in carica al 1° gennaio 2020 è stata eletta nelle consultazioni del 10 giugno 2018.

La struttura organizzativa

L'ordinamento dei servizi e degli uffici si informa ai seguenti principi e criteri: efficacia, efficienza, funzionalità ed economicità di gestione, equità, professionalità, flessibilità e responsabilizzazione del personale; separazione delle competenze tra apparato burocratico ed apparato politico, nel quadro di un'armonica collaborazione tesa al raggiungimento degli obiettivi individuati dall'Amministrazione.

L'attuale assetto organizzativo del Comune di Casamassima è ripartito in 5 Servizi a ciascuno dei quali è assegnata la cura di più uffici:

1° servizio: Affari generali-servizi al cittadino.

2° servizio: Gestione economico finanziario.

3° servizio Polizia locale

4° servizio: Socio-culturale-servizi alla persona .

5° servizio: Gestione del territorio, infrastrutture e opere pubbliche.

Al vertice di ciascun servizio è posto un responsabile inquadrato nella categoria D, titolare di posizione organizzativa ai sensi degli articoli 107 e 109 del D.Lgs. 267/2000.

Ai responsabili dei Servizi competono tutti gli atti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.

Il Segretario Generale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio comunale e della giunta, curandone la verbalizzazione, funzione di coordinamento e sovrintendenza dei responsabili dei servizi, funzione di rogito dei contratti dell'Ente e di autentica di scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'Ente, ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal Sindaco.

Il personale in servizio al 01/01/2020 conta n. 62 unità oltre il Segretario Generale.

Appare evidente la criticità rappresentata dalla carenza di personale rispetto all'attività dell'Ente che richiederebbe maggiori risorse umane al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia amministrativa. Ad oggi la P.O. del Servizio Finanziario è vacante e nelle more della copertura del posto è stata assegnata ad interim al Responsabile di un altro servizio.

Compatibilmente con la normativa in materia di assunzione di personale nel corso del 2020 si procederà ad implementare il personale dipendente dell'Ente.

Essendo la struttura organizzativa alquanto sottodimensionata, non è stato possibile, se non a detrimento delle attività ordinarie, costituire un ufficio stabilmente dotato di figure professionali qualificate con funzioni di supporto al RPCT e potenziamento dei controlli interni.

Per detto motivo assume particolare rilievo il ruolo che dovrà essere svolto dai Responsabili dei vari Uffici e degli altri organi di controllo interno (Nucleo di Valutazione e Collegio dei Revisori dei Conti).

Quanto alla rilevazione di eventuali episodi di corruzione, si evidenzia che, sulla base delle notizie ad oggi rilevabili, il Comune non è stato interessato da inchieste giudiziarie concluse con sentenze di condanna in sede penale o contabile.

Quanto alle dotazioni tecnologiche a disposizione, pur in presenza di continui sforzi di miglioramento anche per la necessità di ottemperare alle nuove regole imposte dal Codice per l'Amministrazione Digitale, le stesse necessitano di essere potenziate. Nel corso dell'anno si auspica di implementare l'informatizzazione di alcuni procedimenti al fine di alimentare automaticamente la Sezione "Amministrazione Trasparente".

LA "BUSSOLA DELLA TRASPARENZA"

Da aprile 2013, tutti gli obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni sono disciplinati in un unico testo normativo: il d.lgs. n. 33/2013. Il decreto, modificato ulteriormente nel mese di giugno 2016 dal d.lgs. n. 97/2016, ha, tra l'altro, standardizzato la modalità di pubblicazione dei contenuti, indicando per ognuno di essi l'esatta posizione e denominazione all'interno dei siti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni.

La Bussola della Trasparenza è uno strumento on-line automatizzato che dà ai cittadini la possibilità di monitorare l'adempimento, da parte dei siti web delle pubbliche amministrazioni, degli obblighi di trasparenza imposti dalla legge italiana.

Inoltre, la Bussola aiuta le amministrazioni nella costruzione e modifica dei propri siti web, supportandole nel processo di verifica dell'aderenza della struttura dei siti alle previsioni di legge.

Il cuore della Bussola della trasparenza è un motore software che analizza, in modo automatico, i siti web delle pubbliche amministrazioni ed in particolare la sezione "Amministrazione trasparente" prevista dalla normativa vigente.

È importante sottolineare che la Bussola monitora soltanto la struttura dei siti web delle pubbliche amministrazioni, ovvero la presenza all'interno dei siti delle sezioni previste dalla legge (es. Bandi di gara e contratti)

e la loro articolazione secondo lo schema normativo. Non è, invece, analizzata la presenza delle informazioni all'interno delle varie sezioni e sotto-sezioni.

Lo sponsor del progetto è il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione - Dipartimento della Funzione Pubblica, da sempre orientato a promuovere iniziative di riforma dell'amministrazione in direzione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa.

GESTIONE DEL RISCHIO

Il P.T.P.C.T. può essere definito come lo strumento per porre in essere il processo di gestione del rischio nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dall'Ente.

Il processo di gestione definito nel presente piano, recependo le indicazioni metodologiche e le disposizioni del P.N.A., si è sviluppato attraverso le seguenti fasi:

1. mappatura dei processi e procedimenti
2. valutazione del rischio per ciascun procedimento/processo
3. trattamento del rischio e identificazione delle misure speciali di prevenzione
4. sistema di monitoraggio.

Mappatura dei processi e procedimenti

Per mappatura dei processi e procedimenti si intende la ricerca e descrizione dei processi attuati all'interno dell'Ente al fine di individuare quelli potenzialmente a rischio corruzione secondo l'accezione contenuta nel P.N.A. Nella scansione dei processi/procedimenti da attribuire alle aree di rischio si è pertanto intervenuti con l'espletamento delle seguenti fasi:

- analisi del livello di rischio delle attività svolte ordinariamente, intendendo il concetto di "corruzione" in senso ampio, vale a dire nell'accezione della "maladministration" ovvero come l'assunzione di decisioni, atti e comportamenti non necessariamente ascrivibili a ipotesi di reato ma che possono pregiudicare il buon funzionamento dell'Ente;

- verifica del sistema vigente delle misure, procedure e controlli adottati, tesi a prevenire situazioni lesive per la trasparenza, l'integrità e la legalità delle azioni amministrative e dei comportamenti.

Ciascun Responsabile, anche con la collaborazione dei propri referenti, è stato direttamente coinvolto nel processo di rilevazione del rischio collegato a ciascun tipo di procedimento.

Gli esiti dell'attività sono rappresentati nell'allegato A contenente il documento tecnico "Mappatura dei processi e dei procedimenti per le Aree di rischio", cui si rinvia.

Il piano si configura come strumento dinamico da adeguare, monitorare con continuità ed integrare all'occorrenza in quanto deve rappresentare una mappatura tendenzialmente completa del rischio.

Valutazione del rischio

Al fine dell'assegnazione del livello di rischio si è ritenuto di applicare il solo criterio della probabilità, intendendo per essa la "probabilità di accadimento dell'evento" sulla base dei seguenti parametri:

a) Il procedimento ha **un livello di interesse "esterno"**? **Probabilità: SI/NO** (la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio)

b) Nel Procedimento **il grado di discrezionalità del decisore interno alla PA?** **Probabilità: SI/NO** (la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato)

c) Vi è stata **la manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata?** **Probabilità: SI/NO** (se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi)

d) Il procedimento ha un **impatto di opacità del processo decisionale?** **Probabilità: SI/NO** (l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio)

e) **Il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano?** **Probabilità: SI/NO** (la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità)

f) **Il grado di attuazione delle misure di trattamento?** **Probabilità: SI/NO** (l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi)

Legenda: Valore del SI: 1 Valore del NO: 0

Scala per definire, in relazione al punteggio ottenuto in ogni singolo procedimento/processo, la fascia (ALTA, MEDIA, BASSA) di rischio:

da 5 a 6: rischio ALTO / da 3 a 4: rischio MEDIO / da 0 a 2: rischio BASSO

Trattamento del rischio e identificazione delle misure di prevenzione

Con il termine misura di prevenzione si intende ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o mitigare il rischio connesso ai procedimenti/processi in essere nell'Ente.

La definizione delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi, e la loro suddivisione tra misure generali (rilevabili da indicazioni normative introdotte a partire dalla L. n. 190/2012) e misure specifiche, si è attuata con la collaborazione dei titolari di P.O., responsabili della loro attuazione e individuati quali "soggetti competenti" nell'ambito dei Settori cui si riferiscono i processi/procedimenti attinenti alle rispettive attribuzioni funzionali.

Le misure specifiche di prevenzione sono state elaborate tenendo conto della loro traducibilità in azioni concrete ed efficaci oltre che verificabili.

Nell'allegato A contenente il documento tecnico "**Mappatura dei processi e dei procedimenti per le Aree di rischio**" sono state descritte le modalità di programmazione delle misure specifiche di prevenzione dei rischi di corruzione, definendo:

- priorità d'intervento;
- responsabili dell'attuazione delle misure /unità organizzativa;
- modalità di attuazione;
- indicatori di monitoraggio.

Nell'allegato B è definita **la matrice di misurazione del rischio**.

Sistema di monitoraggio

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio finalizzata alla verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e quindi alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.

Ai sensi dell'art. 1 comma 14 della L. n. 190/2012 e successive modificazioni il RPCT entro il termine stabilito dall'ANAC trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta nell'ambito della prevenzione e contrasto alla corruzione.

Tale relazione, pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente e inviata all'organo di indirizzo dell'Amministrazione (Giunta Comunale) e al Nucleo di Valutazione, contiene, come previsto nel PNA, un nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione con riguardo ai seguenti ambiti:

- 1.1 Gestione del rischio,
- 1.2 Misure specifiche adottate oltre quelle obbligatorie,
- 1.3 Trasparenza,
- 1.4 Formazione del personale,
- 1.5 Rotazione del personale,
- 1.6 Inconferibilità incarichi dirigenziali,
- 1.7 Incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali,
- 1.8 Conferimento e autorizzazione incarichi ai dipendenti,
- 1.9 Tutela del dipendente che segnala illeciti,
- 1.10 Codice di comportamento,
- 1.11 Procedimenti disciplinari e penali,
- 1.12 Altre misure.

Il monitoraggio permette:

- anche di adattare ulteriormente il Piano all'organizzazione comunale definendo, ove necessario, nuovi processi di rischio, i relativi livelli e le azioni di prevenzione anticorruzione previste per gli anni successivi (funzione programmatica del Piano);
- eliminare alcuni dei processi mappati negli anni precedenti, in quanto non più di competenza dell'Ente o non più attuali.

MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Le misure generali di prevenzione dei rischi di corruzione sono quelle adottate dal Comune di Casamassima e rilevabili da indicazioni normative introdotte a partire dalla L. n. 190/2012 e dai successivi interventi legislativi, funzionali a contrastare il rischio di manifestazione di fenomeni corruttivi.

Adempimenti per la trasparenza

Tra le misure generali di prevenzione va data particolare evidenza a quelle sulla trasparenza. Nell'ambito delle previsioni della legge 190/2012, la trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per lo sviluppo della cultura della legalità.

Il D.lgs. n. 97/2016, che ha novellato il D.Lgs. n. 33/2013, ha apportato rilevanti innovazioni al quadro normativo in materia di trasparenza e L'ANAC, con le Linee guida contenute nella deliberazione n. 1310 del 28.12.2016, ha operato una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle PP.AA.

La misura, trasversale a tutta l'organizzazione, si sostanzia nell'obbligo di pubblicazione sul Sito Istituzionale dell'Ente, nella Sezione "Amministrazione Trasparente" di una serie di dati e di informazioni relative alle attività poste in essere dal Comune, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati alla attività amministrativa, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Codice di comportamento

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione molto importante al fine di orientare in senso legale ed eticamente corretto lo svolgimento dell'attività amministrativa.

Con deliberazione n. 171 del 06/12/2013 la Giunta Comunale ha approvato il "Codice di comportamento dei dipendenti Comune di Casamassima", adottato ai sensi dell'art.54 del D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e s.m.i. e sulla base delle norme contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. del 16 aprile 2013 n.62 ("Codice Nazionale") recante i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta dei dipendenti.

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono nella strategia delineata dalla l. 190/2012 un ruolo importante, costituendo lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT.

In attuazione dell'art. 54, co. 1, del d.lgs. 165/2001, il Governo ha approvato il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, recante il «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici». Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza (art. 8 e 9).

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

Il codice costituisce elemento complementare del PTPCT di ogni amministrazione e pertanto è elaborato in stretta sinergia con il PTPCT.

Nel PTPCT dovranno essere introdotti obiettivi di performance consistenti nel rigoroso rispetto dei doveri del codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

Il codice dovrà caratterizzarsi per un approccio concreto in modo da consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando modelli comportamentali per i vari casi e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire.

I codici di amministrazione sono definiti con procedura aperta che consenta alla società civile di esprimere le proprie considerazioni e proposte per l'elaborazione.

I codici sono approvati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del RPCT, cui è attribuito un ruolo centrale ai fini della predisposizione, diffusione, monitoraggio e aggiornamento del codice di comportamento, avvalendosi in tale ultimo caso dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari quale struttura di supporto.

Il codice di comportamento può applicarsi integralmente ai dipendenti che hanno stipulato un contratto con l'Amministrazione avente effetti giuridici ai fini della responsabilità disciplinare.

Con riferimento ai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, ai titolari di organi, al personale impiegato negli

uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, ai collaboratori delle ditte che forniscono beni o servizi o eseguono opere a favore dell'amministrazione, quest'ultima deve predisporre o modificare gli schemi di incarico, contratto, bando, inserendo sia l'obbligo di osservare il codice di comportamento sia disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una misura organizzativa finalizzata a prevenire il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti al permanere nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo.

La rotazione del personale spesso si presenta come una misura di difficile attuazione in realtà medie come quella del Comune di Casamassima in quanto l'esigenza di cambiamento dei ruoli dovuta ad una lunga permanenza in funzioni ed attività esposte a rischio di corruzione si scontra con quella di disporre di funzionari con competenze e conoscenze elevate in grado di gestire servizi complessi e con l'esigenza di dare continuità e garantire un efficace svolgimento dei servizi.

L'ANAC è tornata sul tema con l'Aggiornamento al Piano 2018 dedicando un paragrafo in cui si è dato conto della distinzione fra la rotazione ordinaria prevista dalla l. 190/2012 e la rotazione straordinaria prevista dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, che si attiva successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

La rotazione "ordinaria" del personale è una 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 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 e l'assunzione di decisioni non imparziali.

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.

La rotazione "ordinaria" è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso a tale rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.

Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione "ordinaria" come misura di prevenzione della corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi.

A titolo esemplificativo si ricordano: la previsione da parte del responsabile di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività; l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Resta fermo che l'attuazione della misura della rotazione ordinaria è rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni in modo che sia adattata alla concreta situazione dell'organizzazione e degli uffici.

Il rinvio all'autonoma determinazione delle amministrazioni circa le modalità di attuazione della misura non può tuttavia giustificare la mancata applicazione della disciplina sulla rotazione ordinaria della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite con il PNA 2019.

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

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, al permesso di assistere un familiare con disabilità e al 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.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare

adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo.

Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

L'Art. 6 bis della Legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, stabilisce che "Il Responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale".

La norma va letta in maniera coordinata con le disposizioni contenute nell'art. 6 e nell'art. 7 del D.P.R. 62/2013, Codice di Comportamento Nazionale, che così recita: "Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti o organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convivenza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi di cui si manifestino "gravi ragioni di convenienza".

Sulla base di tale norma:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento ed il dirigente competente ad adottare il provvedimento finale, nonché per i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse dei medesimi, anche solo potenziale;

- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentali o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

Gli artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento Comunale, cui si rinvia per le azioni da intraprendere, contiene disposizioni di dettaglio per l'applicazione dell'obbligo di cui trattasi.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Conferimento e autorizzazione incarichi extra istituzionali a dipendenti

La normativa vigente prevede numerose limitazioni all'esercizio delle attività libero-professionali da parte del personale dipendente al fine di prevenire situazioni potenzialmente conflittuali con l'attività lavorativa.

In via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. Ciò allo

scopo di evitare che le attività extra istituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali.

È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti, ai quali è esteso l'obbligo per le amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il Comune di Casamassima, con deliberazione della Giunta Comunale n.171 del 06/12/2013, ha provveduto a disciplinare l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraistituzionali ai dipendenti, precipuamente finalizzato al potenziamento dell'attività di controllo sulle autorizzazioni rilasciate ex art. 53 del D.lgs. 165/2001, nell'ottica della corretta applicazione della vigente normativa in tema di svolgimento di attività extra orario lavorativo.

Inconferibilità e incompatibilità incarichi amministrativi di vertice e posizioni dirigenziali e conflitto di interessi

Il D. Lgs. n.39/2013, emanato in attuazione delle previsioni dell'art.1, commi 49 e 50 della Legge 190/2013, reca disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali.

In un'ottica di prevenzione la legge ha definito in via generale le situazioni che impediscono la possibilità del conferimento degli incarichi e quelle che richiedono la rimozione mediante rinuncia dell'interessato a uno degli incarichi dichiarati incompatibili tra loro.

L'inconferibilità consiste nella preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi pubblici a coloro che abbiano riportato condanne penali per i c.d. reati dei pubblici ufficiali contro la P.A. ovvero che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, ovvero che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g). Le P.A., gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del D.lgs. n. 39 del 2013.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. 445/2000, da pubblicarsi sul sito dell'amministrazione o dell'ente conferente (art. 20 D.lgs.39/2013). La dichiarazione è condizione per l'acquisizione di efficacia dell'incarico.

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico economico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico provvede a conferire l'incarico ad altro soggetto.

Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti ab origine, non fossero note all'amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della Prevenzione della corruzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

L'altro istituto con cui il legislatore disciplina la materia degli incarichi nella P.A. è l'incompatibilità, cioè "l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico" (art. 1, comma 2 lett.h).

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.lgs. n. 39/2013 e vigila affinché siano prese misure conseguenti.

Anche per l'incompatibilità l'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 da pubblicarsi sul Sito dell'Amministrazione.

I titolari dell'incarico sono tenuti a rinnovare annualmente la dichiarazione entro il 31 gennaio, e a trasmetterla al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, al Dirigente del Settore Personale e al Responsabile del Sito Istituzionale per la relativa pubblicazione. Gli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni previste dal D. Lgs. 39/2000 sono nulli (art. 17) e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18.

Si evidenzia che con riferimento alla misura di cui trattasi, l'ANAC ha emanato la delibera n. 833 del 3 agosto 2016 contenente Linee Guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione ed in materia di attività di vigilanza e poteri di accertamento propri.

Il pantouflage (svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro)

Nell'ottica di evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose sfruttando il suo potere all'interno dell'Amministrazione, la Legge 190, nel modificare l'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, ha introdotto il comma 16 ter, disponendo il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali, di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività svolta esercitando detti poteri. (c.da "incompatibilità successiva"-pantouflage)

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La formulazione della norma non appare del tutto chiara e ha dato luogo a dubbi interpretativi sotto diversi profili, riguardanti in particolare la delimitazione dell'ambito di applicazione, dell'attività negoziale esercitata dal dipendente e dei soggetti privati destinatari della stessa.

Inoltre, notevoli criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

Occorre precisare che in materia di pantouflage, l'Autorità ha una funzione consultiva riconosciuta dalla l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. e), potendo esprimere «pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo...».

L'Autorità ha affrontato il tema del pantouflage a seguito di segnalazioni e richieste di parere, esprimendo il proprio avviso al fine di fornire indicazioni e superare alcune incertezze sorte in via di prima applicazione della norma. e ha precisato quanto segue.

La disciplina sul divieto di pantouflage si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001; una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di pantouflage è stato ulteriormente definito.

L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Secondo una lettura in senso ampio della norma e coerentemente a quanto specificato all'art. 21 cit., si sottolinea che il divieto di pantouflage è da riferirsi non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai dipendenti degli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (come rilevato dal Consiglio di Stato).

Inoltre il divieto si applica anche ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., ossia i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015).

Si ritiene inoltre che il rischio di preconstituersi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali

obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

Le misure da prevedere, pertanto, per prevenire il fenomeno del pantouflage consistono in:

a) inserimento nei contratti di assunzione del personale della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa di tipo subordinato o autonomo per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente stesso.

b) inserimento nell'ambito delle procedure di scelta del contraente della clausola specifica "di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi a ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune nei confronti dell'impresa per il triennio successivo alla cessazione del rapporto".

Dovrà anche essere previsto che la mancata sottoscrizione di tale clausola o l'emergere della situazione vietata saranno sanzionati con l'esclusione dalla procedura di affidamento.

Detta dichiarazione dovrà essere contenuta anche nei contratti.

I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

I soggetti privati che violano il divieto non possono contrattare con il Comune per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e /o accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo.

Tutela del dipendente segnalante illeciti (Whistleblowing)

Il whistleblower è il pubblico dipendente che segnala illeciti o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza nello svolgimento delle proprie mansioni e il whistleblowing rappresenta l'attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

Il 29.12.2017 è entrata in vigore la l. 179/2017 contenente "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

La novella all'art. 1 va a sostituire l'art. 54 bis del D.lgs.n. 165/2001 prevedendo forme di tutela per il dipendente pubblico che nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione segnala al R.P.C.T. ovvero all'ANAC o denuncia alla magistratura ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Nello stesso articolo si specifica che "per dipendente pubblico si intende il dipendente delle AA.PP., ivi compreso il personale in regime di diritto pubblico, il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c. La disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

La segnalazione si configura come uno strumento di prevenzione in quanto è finalizzata a far emergere e portare all'attenzione dell'organismo preposto le condotte illecite di cui il dipendente è venuto a conoscenza.

Si intendono ricompresi nel concetto di condotta illecita tutti i casi di cattivo funzionamento dell'Amministrazione, a prescindere dalla rilevanza penale degli stessi.

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 l'ANAC ha adottato le "Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala "illeciti" che forniscono indicazioni in ordine alle misure che le Pubbliche Amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti, proponendo altresì un modello procedurale.

E' stato inserito sul sito un modello di segnalazione con l'indicazione del contenuto minimo che essa deve avere in modo da consentire una attività di verifica e analisi evitando così una archiviazione per manifesta infondatezza della segnalazione.

Formazione del personale

La L. n.190/2012, tra i vari adempimenti, prevede, all'articolo 1 comma 8, l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di approvare un proprio piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) nel quale devono essere anche definite le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Anche il Piano nazionale anticorruzione (PNA) dedica una specifica sezione al tema della formazione

individuando due livelli, intesi come due macro-aree:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti;
- livello specifico, rivolto al Responsabile della prevenzione, ai Referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai Dirigenti e Funzionari addetti alle aree di rischio.

A)uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità;

B)uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Dovrebbero, quindi, definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono;

C)includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari, per i quali proprio attraverso la discussione di casi concreti può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni;

D)prevedere che la formazione riguardi tutte le fasi di predisposizione del PTPCT e della relazione annuale (ad esempio l'analisi di contesto esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio);

E)tenere conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi in house;

F)monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza. Il monitoraggio potrà essere realizzato ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

Al fine di ottimizzare l'attività di formazione, sarà prevista una formazione calibrata tenuto conto dei soggetti coinvolti e delle competenze di ciascuno.

Monitoraggio dei tempi dei procedimenti

Il monitoraggio del rispetto dei termini previsti, dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti amministrativi costituisce una delle misure previste dall'art. n. 1, comma 9, della l. n.190/2012. Infatti si ritiene che attraverso tale monitoraggio sia possibile individuare tempestivamente anomalie che possono essere sintomo di potenziali eventi corruttivi e quindi attivare opportuni interventi volti a migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa in materia di prevenzione della corruzione.

Al monitoraggio periodico dei procedimenti dell'Ente provvedono i responsabili di servizio che con cadenza semestrale sono tenuti a trasmettere al Responsabile della Prevenzione della Corruzione un report , attestante:

- il rispetto dei tempi medi di conclusione dei procedimenti di competenza;
- il numero dei procedimenti per i quali non sono stati rispettati i tempi di conclusione, le motivazioni che non hanno consentito il rispetto dei termini, le misure adottate per ovviare ai ritardi;
- la segnalazione dei procedimenti per i quali non è stato rispettato l'ordine cronologico di trattazione e l'indicazione delle motivazioni.

Controlli

Il sistema dei controlli interni costituisce strumento di supporto nella prevenzione del fenomeno della corruzione.

In attuazione del D.L. 174/2012, convertito dalla Legge 213/2012 il Comune si è dotato di un sistema di controlli interni con l'apposito Regolamento approvato con deliberazione di C.C. n 04 del 24/01.2013 cui si fa rinvio.

Il sistema dei controlli interni, da intendersi come strumento di lavoro, di guida e di miglioramento dell'organizzazione, è finalizzato al monitoraggio e alla valutazione dei risultati, dei rendimenti e dei costi dell'attività amministrativa svolta dal Comune di Casamassima, nel rispetto del principio di trasparenza.

2. Il sistema dei controlli interni è diretto a:

a) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e di ogni altro strumento di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico);

b) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché fra risorse impiegate e risultati (controllo di gestione);

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'Ente, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari);

d) garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni (controllo di qualità);

f) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo sulle società partecipate).

Le attività di controllo devono essere svolte assicurando, per quanto possibile, il monitoraggio delle misure anticorruzione.

I Responsabili di Settore sono tenuti a utilizzare gli esiti dei controlli per rimuovere le eventuali illegittimità e/o irregolarità e per il miglioramento dell'azione amministrativa.

COORDINAMENTO TRA IL PIANO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, novellato dall'art. 41 comma 1 D.Lgs 97/2016, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

In sede di formazione del DUP, pertanto, l'Amministrazione Comunale deve definire quale indirizzo strategico, nonché obiettivo trasversale a tutte le aree che compongono la struttura amministrativa, quello di garantire il funzionamento dell'ente nel rispetto delle normative vigenti, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e delle previsioni del piano comunale in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Tale obiettivo ha la funzione di indirizzare l'azione amministrativa verso lo sviluppo della cultura della legalità e verso elevati livelli di trasparenza.

In rapporto a tale obiettivo il P.T.P.C.T. costituisce lo strumento principale per prevenire la corruzione e l'illegalità e, pertanto, deve garantire livelli di contenuto idonei a conseguire le finalità cui è preordinato.

Contemporaneamente, è altrettanto necessario che il piano sia integralmente attuato in tutte le sue previsioni, anche attraverso un continuo processo di sensibilizzazione e cambiamento culturale degli operatori.

L'art. 169 del TUEL stabilisce che il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance (che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori) sono unificati organicamente nel PEG.

Il piano della performance dell'Ente si svilupperà attraverso i contenuti del DUP.

Gli obiettivi del Piano, finalizzati alla prevenzione e al contrasto della corruzione nonché alla trasparenza, saranno conformi a quelli presenti nel documento di programmazione strategico gestionale dell'Ente e avranno il loro sviluppo nel contesto del Piano Esecutivo di Gestione.

L'attivazione, il perfezionamento e l'applicazione di ciascuna misura prevista nel piano costituiscono per i responsabili e i dipendenti tenuti alla relativa attuazione secondo i criteri di competenza per materia rivenienti dell'assetto organizzativo dell'Ente, obiettivi gestionali di ognuno.

Il grado di raggiungimento degli anzidetti obiettivi gestionali coincidenti con le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, sarà valutato dai competenti organi ai fini della misurazione e valutazione della performance.

RAPPORTI CON L'ESTERNO

Protocollo di legalità negli affidamenti

L'art. 1 comma 17 della Legge 190/2012 prevede che le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

I patti di integrità e i protocolli di legalità configurano un complesso di regole di comportamento volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti, e rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante quale presupposto necessario per la partecipazione a una gara di appalto.

La Giunta Comunale, con propria deliberazione n. 41 del 16/03/2012, ha approvato il "protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e per il rafforzamento della legalità e della trasparenza nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici" con la Prefettura di Bari., che è diventato parte integrante dei contratti e dispiega i suoi effetti fino alla completa esecuzione del contratto, derivante da ogni specifica procedura di affidamento.

La sua violazione comporta l'esclusione dalla procedura, la revoca dell'aggiudicazione e la risoluzione di diritto del contratto. In ogni caso, all'accertamento della violazione ne consegue la segnalazione del fatto all'Autorità Nazionale Anticorruzione e alle competenti Autorità.

Organismi partecipati e processi di privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni

Il Piano Nazionale Anticorruzione sviluppa il concetto di corruzione con un'accezione ampia, essendo lo strumento finalizzato alla prevenzione e rappresentativo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Anche gli organismi controllati sono tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Ciò premesso, gli obblighi e gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza si applicano a tutti i suddetti organismi rientranti nel "Gruppo Comune di Casamassima", in funzione della natura degli stessi e, soprattutto, del grado di coinvolgimento del Comune all'interno degli stessi, in termini del rapporto di controllo esercitato.

L'obiettivo infatti è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori più esposti a rischio, laddove è coinvolta l'Amministrazione, con le proprie risorse e la cura dei propri interessi: poiché l'influenza che il Comune esercita nelle società e negli enti controllati è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione, si ritiene che le società e gli enti controllati siano esposti a rischi analoghi a quelli che il legislatore ha inteso prevenire con la legge n.190/2012 in relazione all'Amministrazione controllante, oltre che un più incisivo controllo da parte del Comune.

Il Comune di Casamassima promuoverà, altresì, l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte dei propri enti partecipati e controllati, in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale e finanziario che li correla.

MISURE IN MATERIA DI TUTELA DELLA TRASPARENZA

Obiettivi strategici in materia di trasparenza

L'organo di indirizzo (Giunta Comunale) definisce gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del P.T.P.C.T. in riferimento ai seguenti assiomi:

- la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sul sito istituzionale, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità;
- deve essere garantita la massima trasparenza dell'azione organizzativa e lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità del personale;
- devono essere promosse l'innovazione, l'efficienza organizzativa e la trasparenza quali strumenti di prevenzione alla corruzione, anche migliorando la qualità dell'accesso alle informazioni.

Gli obiettivi del presente Piano in materia di trasparenza, pertanto, si declinano come segue:

- rendere trasparenti i risultati dell'azione amministrativa, sia attraverso l'informatizzazione delle procedure sia con lo snellimento dei processi e dei procedimenti con cui opera la struttura comunale;
- orientare i suddetti processi e procedimenti alla realizzazione di un risultato utile per i fruitori dei servizi;
- potenziare, nel rispetto dei ruoli – politici e gestionali - e delle relative responsabilità, gli strumenti operativi finalizzati all'espletamento dei controlli interni normati dal D.lgs. n.267/2000 e s.m.i.;
- prevedere idonei tempi e modalità di partecipazione all'azione amministrativa da parte di tutti i portatori di interessi pubblici collettivi e/o diffusi.

Modalità di attuazione degli obiettivi

Gli obiettivi strategici attinenti alla trasparenza sono sviluppati attraverso le seguenti fasi:

- riorganizzazione del sito istituzionale, in modo da diventare "permeabile" ai motori di ricerca;
- miglioramento della trasparenza e della pubblicazione dei dati, rispettando le regole previste dal CAD;
- digitalizzazione dei procedimenti amministrativi mediante realizzazione del fascicolo digitale;
- avvio del processo di accesso informatizzato del cittadino al procedimento amministrativo, attraverso sistemi digitali di autenticazione e accesso (SPID) e possibilità per l'utenza di effettuare i pagamenti con modalità informatiche, ossia attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito, prepagate ovvero di altri strumenti di pagamento elettronico disponibili, che consentano anche l'addebito agli utenti in conto corrente;
- aggiornamento e monitoraggio costante dei dati della Sezione Trasparenza, verificando il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- eliminazione delle informazioni superate e non più significative, individuando i periodi di tempo entro i quali mantenere i dati on-line e i relativi trasferimenti nella sezione di Archivio, come previsto dal D.lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.lgs. n. 97/2016;
- valutazione dei processi eseguiti e dei risultati ottenuti, riprogettando e ottimizzando interventi alla luce dei risultati ottenuti e delle criticità rilevate;
- qualificazione e responsabilizzazione del personale dedicato ai servizi ed ai procedimenti inerenti le specifiche materie Anticorruzione, Trasparenza, Digitalizzazione;
- incremento, incentivazione e miglioramento della comunicazione interna funzionale all'Amministrazione e tra l'Amministrazione e i portatori di interesse;
- realizzazione di eventi partecipati di promozione alla cultura della trasparenza, dell'etica e della legalità.

Accesso civico

Le riforme successive alla L.241/90 hanno contribuito a delineare meglio i contorni e le esplicitazioni del principio di trasparenza, fermo restando che le nuove disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni, non sostituiscono le situazioni che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, e s. m.i.

Con il D.lgs. n. 33/2013, infatti, si è inteso procedere al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare "il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche", quale integrazione

del diritto “ad una buona amministrazione”, nonché per la “realizzazione di un’amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

In particolare il D.lgs. n. 97/2016 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ” ha modificato ed integrato il sopracitato D.lgs. n. 33/2013 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico generalizzato.

L’introduzione del nuovo accesso civico, c.d. “Freedom of Information Act - FOIA”, segna “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenta per l’ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione “trasparente come una casa di vetro” (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

L’accesso generalizzato è pensato con l’obiettivo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche nonché nell’ottica della previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, mediante procedure di ricorso all’ANAC.

A differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene “conoscenza” in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato.

A differenza del diritto di accesso civico “semplice”, che riguarda esclusivamente le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013), il solo limite al diritto di conoscere è rappresentato dagli interessi pubblici e privati espressamente indicati dall’articolo 5-bis.

Detta normativa – avente finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione – con l’introduzione dell’accesso civico “generalizzato”, riconosce a chiunque il diritto di accedere a tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e non solo a quelli oggetto di specifici obblighi di pubblicazione. Il D.lgs. 97/2016 ridefinisce il principio di trasparenza contenuto nel D.lgs. 33/2013 prevedendo che le stesse amministrazioni debbano garantire l’accessibilità totale a tutti i dati ed i documenti, non più soltanto allo scopo di favorire forme di controllo diffuso su di esse, ma anche al fine di tutelare i diritti dei cittadini e di promuovere la partecipazione attiva.

Nel 2016 l’ANAC, con l’emanazione delle Linee Guida recanti le indicazioni operative rivolte alle PP.AA., ha precisato i limiti all’esercizio dell’accesso civico generalizzato, fissati dal legislatore (art.5 c.2 del d.lgs. n. 33/2013) e ha aperto una fase a forte contenuto sperimentale per lo sviluppo, all’interno di ogni ente, di regole e procedure personalizzate di trattazione dell’accesso civico generalizzato.

Pertanto, il Comune di Casamassima, alla luce delle suddette Linee guida ANAC e della più recente Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, avente ad oggetto: “Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)” ha previsto misure e soluzioni tecnico-organizzative da adottare al fine di agevolare l’esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e contemporaneamente, gestire in modo efficiente le richieste di accesso.

Nella sezione Amministrazione trasparente -Accesso civico- sono stati inseriti i Moduli per la richiesta di: accesso civico (art. 5, comma 1, D. lgs. 33/2013) e di accesso civico generalizzato (art. 5, c. 2, D. lgs. 33/2013).

Dal punto di vista della sua concreta applicazione, trattandosi di materia innovativa e assai complessa, vanno temperati tutti gli interessi coinvolti.

Considerato che gli atti detenuti dalla amministrazione comunale contengono quasi sempre anche dati personali (sia di cittadini che di pubblici funzionari) non vi è dubbio che una delle valutazioni più ricorrenti che caratterizza, nella pratica, l’accesso civico generalizzato, attiene proprio al confronto tra il diritto alla conoscenza del richiedente e il diritto alla protezione dei dati del (o dei) controinteressato/i.

Nelle linee guida è specificato infatti che, ove la valutazione riguardi aspetti di protezione dei dati personali, ai fini della valutazione del “pregiudizio concreto” (che può legittimare il diniego alla richiesta di accesso), vanno prese in considerazione “le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all’interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all’art. 3, comma 1, del d.lgs. n.33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l’accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d.lgs. 33/2013).

Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell’interessato, o situazioni che potrebbero determinare l’estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali”.

Possono risultare soggetti controinteressati anche i dipendenti e gli amministratori, rispetto all’atto del quale è richiesto l’accesso.

E’ stato predisposto il Registro di accesso, in cui tutte le richieste di accesso civico e generalizzato pervenute al Comune di Casamassima devono essere registrate, da pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” del

sito istituzionale del Comune di Casamassima, all'interno della sotto-sezione "Altri contenuti- Accesso civico", secondo le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e nel rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dei dati personali.

Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all'ANAC sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento».

Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Si ricorda che i principi previsti all'art. 5, par. 1 del Regolamento (UE) 2016/679 sono: liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza, "responsabilizzazione" del titolare del trattamento (artt. 5, par. 2; 24 del Regolamento). Cfr.

Garante per la protezione dei dati personali, «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati»(in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in www.gpdp.it, doc. web n. 3134436, attualmente in corso di aggiornamento).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione».

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati -RPD

Un indirizzo interpretativo con riguardo ai rapporti fra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), è stato sollecitato all'ANAC da diverse amministrazioni; ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono state chiamate a individuare anche il RPD.

Come chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo investe, infatti, tutti i soggetti pubblici, ad esempio, le amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, gli enti pubblici non

economici nazionali, regionali e locali, le Regioni e gli enti locali, le università, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Aziende del Servizio Sanitario nazionale, le autorità indipendenti.

Secondo le previsioni normative, il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni o enti (si rinvia al riguardo all'art. 1, co. 7, della l. 190/2012 e alle precisazioni contenute nei Piani nazionali anticorruzione 2015 e 2016).

Diversamente il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679).

Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività.

Il nostro Ente si è adeguato a tale orientamento nominando quale RPD un soggetto esterno all'Ente.

Pubblicazione dei dati

Per il perseguimento degli obblighi di trasparenza, assume carattere permanente l'analisi dei dati pubblicati sul portale, attraverso la verifica, la rielaborazione e l'aggiornamento degli stessi.

I dati e le informazioni devono essere pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'Ente e aggiornati periodicamente secondo criteri di facile accessibilità, completezza, semplicità di consultazione ed in formato tale da poter essere riutilizzati, nel rispetto della normativa sulla privacy.

La sezione del sito istituzionale denominata "Amministrazione trasparente" è organizzata in sottosezioni all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal D.lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.lgs. 97/2016. Per i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria si fa riferimento all'Allegato 1) Sezione "Amministrazione trasparente" – Elenco degli obblighi di pubblicazione, allegato alla Determinazione ANAC n. 1310 del 28.12.2016, all'allegato B del D.lgs. n. 97/2016.

I documenti, le informazioni e i dati sono pubblicati sul sito istituzionale tempestivamente, ad eccezione di quelli per i quali la normativa prevede un termine perentorio e per i quali si richiede apposita pubblicazione per garantire il corretto aggiornamento dei dati.

Per garantire la celerità delle pubblicazioni di dati e documenti si predilige l'utilizzo del formato PDF. Per garantire la riutilizzabilità sono utilizzati i seguenti formati aperti: Odt, Word, Excel.

Non sono oggetto di pubblicazione:

- i dati personali non pertinenti, compreso i dati previsti dall'art. 26, comma 4, del D.lgs. n. 33/2013, così come integrato e modificato dal D.lgs. n. 97/2106 (dati da cui sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute o alla situazione di disagio economico–sociale);
- i dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
- le notizie di infermità, impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- dati sensibili: dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni, organizzazione a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale.

Sul portale istituzionale, oltre ai dati la cui pubblicazione è resa obbligatoria dalla normativa vigente, sono presenti informazioni non obbligatorie, ma ritenute utili per consentire al cittadino una maggiore conoscenza dell'attività svolta dal Comune e delle azioni intraprese nella gestione del territorio e delle risorse pubbliche nonché l'informazione su alcuni aspetti tematici legati al territorio comunale e sulle iniziative e progetti in corso.

I soggetti responsabili della elaborazione e trasmissione dei dati sono i Responsabili dei Servizi preposti alle attività e ai procedimenti inerenti i dati oggetto di pubblicazione.

Agli stessi compete l'obbligo di aggiornare costantemente i dati nei modi e nei tempi previsti dalla normativa, di garantire la qualità delle informazioni come declinate nell'art. 6 del D. Lgs. 33/2013 (integrità, completezza, comprensibilità, omogeneità, conformità agli originali, ecc.), di applicare correttamente la normativa in materia di protezione dei dati personali.

I dati vengono elaborati e trasmessi dai singoli Responsabili di Servizio all'ufficio portale istituzionale e trasparenza, che dovrà provvedere alla loro pubblicazione nelle apposite sezioni.

Il Responsabile della Trasparenza, avvalendosi dell'apporto del suddetto ufficio, svolge il controllo sulla effettiva attuazione degli obblighi di pubblicazione da parte dei responsabili, predisponendo apposite segnalazioni in caso di inadempimento o parziale adempimento e, ove ne sussistano i presupposti, attivando le varie forme di responsabilità.

Conclusione

In applicazione di quanto disposto dal D.lgs. n.97/2016 e delle linee guida ANAC si provvede, quindi, alla redazione, all'interno del P.T.P.C.T., dell'allegato C "Obblighi di pubblicazione" quale documento in cui sono specificati atti e documenti oggetto di pubblicazione nonché i soggetti responsabili della elaborazione e trasmissione

dei dati, dei documenti e delle informazioni da pubblicare, al fine di consentire a chiunque, nel rispetto del limite relativo alla tutela degli interessi giuridicamente rilevanti, l'esercizio di forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.