

Brindisi, 8 aprile 2016

**Al Sig. Presidente della Provincia
Sede**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PTPC 2016-2018

Il 1° luglio 2015, con il collocamento a riposo del dr. Guido De Magistris, si insediava il sottoscritto neo Segretario Generale della Provincia, dr. Fabio Marra, che assumeva da subito le funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell' Ente.

L' ambiente lavorativo è apparso sin dall' inizi disponibile e favorevole ad ogni forma di controllo e verifica in materia di legittimità e anticorruzione, e questo è stato un primo impatto fortemente positivo.

Al clima di tranquillità che ha consentito di operare liberamente nel massimo della collaborazione, non è mancato, però, di imbattersi in alcuni casi in comunicazioni di dipendenti che, privatamente o alla presenza di altri colleghi, hanno manifestato perplessità in merito a casi di potenziale conflitto d' interessi; tali circostanze sono poi state confermate in sede di richiesta di informazioni a dirigenti e funzionari titolari di PO ai fini della condivisione in sede di partecipazione alla redazione del PTPC 2016-2018.

I riferimenti delle lagnanze si sono riferite principalmente alle modalità e alla disciplina che ha trovato approvazione il sistema di valutazione delle performance.

Più in particolare, ben 3 diversi dirigenti hanno sollevato dubbi di opportunità di alcune scelte fatte dall' Amministrazione, con particolare riferimento alla previsione di premi destinati a dirigenti e pesatura di indennità dirigenziali ritenute disciplinate ad hoc per favorire alcune posizioni a discapito di altre.

Orbene, preso atto delle situazioni comunicatemi, ho provveduto ad approfondire le disposizioni del sistema di valutazione delle performance, non senza intravedere e comprendere il perchè di tanta avversione dei dirigenti.

E' capitato, altresì, di trovarsi di fronte ad alcune problematiche di gestione del personale, ove disposizioni di carattere generale avevano provveduto ad operare spostamenti, se pur temporanei, tra un servizio ed un altro, ma erano state portate a termine da un solo dirigente senza il preventivo confronto con tutti i singoli dirigenti.

Orbene, a ben vedere, approfondendo le singole fattispecie e i singoli casi segnalatimi, non ho potuto non accertare che il più delle volte poteva effettivamente trattarsi di comportamenti e atti amministrativi ove, se pur legittimi, potevano astrattamente far sorgere il dubbio che si era potuto proceduto in ipotesi di conflitto d' interessi.

E' principio consolidato che il conflitto di interessi non deve inficiare sin dall'origine dell'atto amministrativo e dei suoi presupposti.

Come chiarito dal Piano Nazionale Anticorruzione (All. 1, par. B.6) è necessario perseguire finalità di prevenzione che si realizza mediante l' astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, e deve essere coordinata con le disposizioni del Dpr. 62/2013 il quale all'art. 7 "obbligo di astensione" stabilisce che "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 od 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 sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Le disposizioni normative sopra richiamate e le indicazioni del PNA in materia, mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi che possano minare il corretto agire amministrativo.

Tali situazioni si verificano quando il dipendente pubblico (rup e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali e che potrebbero compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.

Peraltro il riferimento alla potenzialità del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire ab origine il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità.

L'obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza (in tal senso Anac Orientamenti n. 78 e 95 del 2014).

In base al quadro sopra rappresentato, nel caso di specie, la conseguente configurazione della sussistenza di un potenziale conflitto di interessi ha portato l'RPC a predisporre una norma di prevenzione come disposto dalla determinazione Anac n. 12 del 25.10.2015.

Infatti, secondo la detta determinazione, la **Nozione di corruzione va considerata in senso ampio rispetto alla** specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, e deve vedersi coincidente con la "*maladministration*", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

La previsione delle "Misure di Prevenzione del Conflitto d'Interessi" di cui all'art. 10 del PTPC 2016-2018 risponde esattamente alle disposizioni della Determinazione Anac n. 12/2015 che stabilisce che *"le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo e, con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato. Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale). Se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di un pressione*

corruttiva”.

“Il PTPC, pertanto, non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il **complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta**, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).

Particolare attenzione deve essere posta alla **coerenza tra PTPC e Piano della performance o documento analogo**, sotto due profili: a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione; b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa”.

Di fondamentale importanza è stata la condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione ai fini del buon successo dell'intera politica di prevenzione.

A tal fine:

- il Segretario Generale, Responsabile Anticorruzione, con proprio provvedimento n. 8 del 27.07.2015 ha costituito uno Staff di funzionari in relazione agli adempimenti relativi all'attività di verifica e refertazione sullo stato di conformità ai requisiti normativi in materia di trasparenza e anticorruzione; ha, poi, tenuto più Comitati di Direzione in cui ha illustrato le linee guida del nuovo PTPC; – ha costituito un gruppo di lavoro per la redazione e per l'aggiornamento del PTPC della Provincia di Brindisi ai quali ha chiamato a farne parte alcuni funzionari che hanno collaborato attivamente alla redazione dell'allegato Piano: (Dott.ssa Annamaria Attolini e Dott. Teodoro Passante);

– il Consiglio Provinciale, su proposta del Segretario Generale RPC, con Deliberazione CP N. 1 del Reg. in data 29.01.2016 ha approvato all'unanimità le “Linee guida per l'aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e del Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) 2016-2018”;

- il Segretario RPC ha altresì attivato il procedimento di confronto e autoanalisi tenendo una riunione allargata ai dirigenti e ai dipendenti incaricati di P.O. che ha portato alla raccolta di schede informative/propositive finalizzate alla proposizione di integrazioni e modifiche nella redazione del PTPC 2016-2018, atti che sono stati vagliati e in parte tradotti in aggiornamento delle disposizioni di prevenzione della corruzione come di seguito riportato;

- si è, quindi, provveduto con Decreto Presidenziale n. 25 in data 16.02.2016 ad oggetto “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.). Aggiornamento e adozione nuovo PTPC 2016-2018”;

- successivamente si è provveduto a pubblicare apposito Avviso di adozione del P.T.P.C. 2016-2018 per eventuali proposte, integrazioni ed osservazioni allo stesso, sono stati tenuti n. 4 Comitati di Direzione, è stato chiesto il parere dell' Anac in merito alla competenza alla sottoscrizione del parere tecnico sulla proposta di approvazione definitiva del PTPC, nonché tenute n. 3 riunioni del “gruppo di lavoro” per la valutazione delle osservazioni/integrazioni pervenute e delle quali sono stati redatti appositi verbali.

Per redigere tutti gli strumenti si sono tenute presenti le fonti di diritto e documenti di seguito indicati:

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190** “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”;

- **Circolare del D.F.P. n. 1 del 25.01.2013** “*Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”;

- **Delibera della CIVIT n. 15 del 13/03/2013** “*Organo competente a nominare il responsabile della prevenzione della corruzione nei comuni*”;

- **Nota del Comitato interministeriale datata 19.03.2013** : “*Linee di indirizzo per la predisposizione, da parte del D.F.P., del Piano Nazionale Anticorruzione ex legge 6 novembre 2012, n. 190*”;

- **Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235** “*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;

- **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33** “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell’art. 1 della l. n. 190 del 2012*”;

- **Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39** “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;

- **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** “*Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni*”, in attuazione dell’articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001 come sostituito dalla legge n. 190/2012.

- **Piano Nazionale Anticorruzione** approvato dall'ANAC con deliberazione n. 72 dell'11 settembre 2013;
- **D. Lgs. 30/06/2003, n. 196** *“Codice in materia di protezione dei dati personali”*;
- **Delibera CIVIT n. 105/2010** *“Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”*;
- **Direttiva del 26 novembre 2009, n. 8** del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione *“Linee Guida per i siti web della PA”* (26 luglio 2010, con aggiornamento 29 luglio 2011);
- **Delibera CIVIT n. 2/2012** *“Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”*;
- **Deliberazione** dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (**AVCP**) **n. 26/2013**, *“Prime indicazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasmissione delle informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012”*;
- **Comunicato del Presidente** dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (**AVCP**) **del 22/5/2013**;
- **Comunicato del Presidente** dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (**AVCP**) **del 13/6/2013**;
- **Delibera CIVIT n. 50/2013** *“Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”*;
- **Delibera CIVIT n. 59/2013** *“Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d. lgs. n. 33/2013)”*;
- **Delibera CIVIT n. 65/2013** *“Applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 – Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico”*;
- **Delibera CIVIT n. 66/2013** *“Applicazione del regime sanzionatorio per la violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs n. 33/2013)”*;
- **Circolare n. 2/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica** *“D.lgs. n. 33 del 2013 – attuazione della trasparenza”*;
- **Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali** raggiunta in Conferenza unificata il 24 luglio 2013;
- **Deliberazione n. 243 del 15 maggio 2014 del Garante della privacy** *“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”*;
- **ANAC – Delibera del 9 settembre 2014:** *“Regolamento per l'applicazione delle sanzioni per omessa adozione del PTPC, del PTTI e del CCI”*;
- **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre**

2014 (G.U. s.g. n. 8 del 12.01.2015) “*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 2°, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41 e 71, comma 1, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*”;

- **ANAC – Parere AG11/2015/AC** - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse ex art. 6bis l. 241/1990;

- **ANAC - Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015:** “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. Whistleblower)*”;

- **ANAC - Determinazione n. 8 del 17 giugno 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 pp.aa. e degli enti pubblici economici*”;

- **ANAC - Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015:** “*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*”;

- **COMMISSIONE EUROPEA - UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)** - Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d’appalto nel quadro delle azioni strutturali Guida pratica per i dirigenti elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell’unità dell’OLAF “Prevenzione delle frodi” (unità D2)

d.ssa Annamaria Attolini

dr. Teodoro Passante

Il RPC dr. Fabio Marra