



PARCO ARCHEOLOGICO
NATURALISTICO
di LONGOLA

COMUNE DI POGGIOMARINO

CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

PIAZZA DE MARINIS, 3 – 80040 POGGIOMARINO (NA)

**PIANO INTEGRATO DI
ATTIVITA'
E ORGANIZZAZIONE
PIAO 2022-2024**



REVISIONE 1.0

OTTOBRE 2022

Premessa

Il PIAO, Piano integrato di attività e organizzazione, è un nuovo adempimento semplificato per le pubbliche amministrazioni. È stato introdotto all'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", il cosiddetto "[Decreto Reclutamento](#)" convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Si stabilisce che le amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) debbano riunire in quest'unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a: gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione.

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati
 - al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale
 - allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali
 - e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- e le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Il Piano definisce, infine, le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione dell'utenza mediante gli strumenti.

Il PIAO è strutturato in quattro sezioni:

1. **Scheda anagrafica dell'amministrazione**, da compilarsi con tutti i dati identificativi dell'amministrazione.
2. **Valore pubblico, performance e anticorruzione**, dove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici. Andrà indicato l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti. Inoltre, nella sottosezione programmazione-performance, andranno seguite le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica;
3. **Organizzazione e capitale umano**, dove verrà presentato il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione o dall'Ente;
4. **Monitoraggio**, dove saranno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, insieme alle rilevazioni di soddisfazioni degli utenti e dei responsabili.

La predisposizione del presente PIAO viene a strutturarsi, in sede di prima applicazione sulla base del decreto Ministeriale per la Pubblica Amministrazione e delle relative linee guida per la compilazione. Questa prima approvazione del PIAO per il Comune di Poggiomarino, in un contesto generale nazionale di ancora non compiuta definizione normativa viene ad inserirsi in un momento temporale dove i documenti di programmazione sono già stati adottati e si tratta quindi di un documento *'pilota'* che si basa sulla sinergia tra i settori coinvolti competenti per materia nelle diverse sezioni. L'attuale formulazione pertanto deriva dall'adattamento reciproco e di correlazione tra contenuti già elaborati. L'obiettivo, in futuro, a regime, una volta adottati tutti i necessari propedeutici atti normativi e regolamentari, sarà quello di giungere ad una elaborazione *ab origine* integrata dei diversi contenuti secondo una logica di definizione del documento per processo trasversale attraverso il coinvolgimento di tutta l'organizzazione anche mediante l'attivazione di specifici canali di comunicazione con i cittadini al fine di favorire un loro apporto nell'ambito dei processi di semplificazione e digitalizzazione dei servizi da realizzare.

SEZIONE 1

Scheda Anagrafica dell'Amministrazione

<p>Denominazione Ente : Comune di Poggiomarino Indirizzo : Poggiomarino piazza de Marinis 2 Telefono 0818658111 (centralino) PEC protocollo@pec.comune.poggiomarino.na.it Partita Iva 01248441212 e Codice fiscale : 00749590634 Codice ISTAT 063055 Sito web istituzionale : www.comune.poggiomarino.na.it n. dipendenti al 31 dicembre 2021: n. abitanti al 31 dicembre 2021: 22359</p> <p>Sindaco: avv. Maurizio Falanga</p>

SEZIONE 2

Valore pubblico, performance e anticorruzione

2.1 Valore Pubblico

Le risorse economiche messe in campo attraverso il PNRR produrranno un'accelerazione degli investimenti infrastrutturali. Un'occasione storica che l'amministrazione comunale ha già prontamente raccolto e che produrrà importanti cambiamenti e sviluppo per il territorio. L'obiettivo è quello di rendere Poggiomarino moderna, bella e accogliente, dotata di infrastrutture pubbliche funzionali.

Gli obiettivi per incrementare il benessere economico, sociale, educativo, assistenziale e ambientale sono declinati nel Documento Unico di Programmazione 2022/2024 approvato con deliberazione di C.C. n. 39 del 30/06/2022.

In relazione all'accessibilità dei propri sistemi informativi, intesi come capacità di erogare servizi e fornire le informazioni in modalità fruibile, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che, a causa di disabilità, necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari, il Comune di Poggiomarino ha definito i suoi obiettivi per l'anno 2022 con deliberazione di G. C. n. 24 del 24/03/2022.

OBIETTIVI DI ACCESSIBILITA' ANNO 2022 COMUNE DI POGGIOMARINO

OBIETTIVO	DESCRIZIONE SINTETICA DELL'OBIETTIVO	INTERVENTI DA PORRE IN ESSERE	TEMPI STIMATI DI REALIZZAZIONE
Sito web istituzionale	Predisporre un nuovo sito istituzionale completamente accessibile con interventi di tipo adeguativo e/o correttivo-in linea con il Piano Triennale per l'Informatica nella P.A. di AgID. Adeguamento della sezione trasparenza alla alberatura in ottemperanza al D. Lgs. 97/2016 Fruibilità ed accessibilità di tutti i moduli ed i formulari nonché della documentazione richiesta per i singoli	Monitoraggio periodico del sito istituzionale con particolare riguardo all'accessibilità e alla trasparenza con pubblicazione annuale degli obiettivi di accessibilità entro il 31 marzo di ogni anno. Verificare eventuali inadempienze in ordine alle pubblicazioni obbligatorie. Effettuare un costante aggiornamento del sito rispettando i requisiti di accessibilità previsti dalla normativa.	Adeguamento continuo all'evoluzione normativa

	procedimenti - Accessibilità all'Albo Pretorio on-line		
Formazione	Incrementare le skills tecniche degli operatori sull'uso delle tecnologie dell'informazione e favorire l'autonomia degli stessi relativamente alla risoluzione di problemi tecnici. Aspetti normativi in materia di accessibilità	Formare e Sensibilizzare il personale dipendente che realizza i documenti informatici pubblicati per la pubblicazione on-line perché siano rispettati i requisiti di accessibilità, evitando scansioni o uso di immagini e utilizzando esclusivamente il formato aperto.	31 dicembre 2022
Postazioni di lavoro- telelavoro- strumentazioni	L'adozione dell'istituto del telelavoro si configura al momento solo come una possibilità. Adeguamento delle dotazioni informatiche del personale all'occorrenza.	I dipendenti con disabilità allo stato attuale hanno particolari ausili software /hardware per l'accessibilità delle postazioni. Non sono stati richiesti particolari altri ausili hardware e/o software per l'accessibilità delle postazioni da parte di dipendenti. Nel caso si ponesse tale esigenza, sarà prevista l'acquisizione di ulteriori ausili informatici adeguati alle specifiche disabilità nell'ambito della disponibilità di bilancio annua disposta per l'acquisto delle dotazioni informatiche agli uffici, identificando tali acquisti quali prioritari.	Non sono presenti attualmente e richieste
Responsabile Della Transizione al Digitale	Ottimizzazione del processo di pubblicazione su web	Costante monitoraggio del mantenimento degli obiettivi ed del livello di accessibilità e di fruibilità	Costante

Nell'ottica della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione il comune di Poggiomarino partecipa al progetto "padigitale 2026" nell'ambito delle misure previste dal PNRR.

2.2 Performance

2.2.1 Premessa

Il ciclo di gestione della performance, di cui all'art. 4 del D.Lgs. 150/2009 si sviluppa attraverso un complessivo sistema integrato di programmazione e controllo, tramite il quale sono definiti gli obiettivi (strategici, operativi, di gestione e anticorruzione), le risorse necessarie al loro raggiungimento e le relative responsabilità, per ciascun Centro di Responsabilità, sulla base delle previsioni contenute nel vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance (deliberazione di Giunta Comunale n. 58/2021).

In coerenza con il Documento Unico di Programmazione, con deliberazione di G.C. n. 71/2022 è stato approvato il Peg ed il Piano della Performance 2022/2024, unificati organicamente.

Nel Piano della performance sono specificatamente individuati gli obiettivi di gestione attraverso la loro rappresentazione in termini di finalità che permettono una lettura in un'ottica di programmazione, consentendo successive considerazioni sul grado di efficacia ed efficienza dell'attività svolta e di risultati attesi, misurati attraverso gli indicatori e relativi target. (Allegato 1)

Con deliberazione di G.C. n. 5 del 28/01/2022 è stato approvato il Piano della Azioni positive 2022/2024 (Allegato 2)

2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza

Piano triennale prevenzione corruzione e trasparenza

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

INDICE

PARTE I – DISPOSIZIONI GENERALI

- Art. 1 Oggetto
- Art. 2 Finalità
- Art. 3 Destinatari
- Art. 4 Responsabile della prevenzione della corruzione
- Art. 5 Gestore delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette
- Art. 6 Responsabile Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti
- Art. 7 Organizzazione a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
- Art. 8 Il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione
- Art. 9 Entrata in vigore e procedura di formazione ed adozione del Piano
- Art. 10 Modalità di archiviazione e comunicazione
- Art. 11 Personale impiegato nei settori a rischio – rotazione
- Art. 12 Misure di Prevenzione della Corruzione riguardanti tutto il personale
- Art. 13 Tutela del dipendente che segnala illeciti
- Art. 14 Coordinamento tra il Piano della Performance ed il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza gli altri strumenti di programmazione e i controlli interni

PARTE II – ANALISI DEL CONTESTO e MAPPATURA DEI PROCESSI

- Art. 15 Analisi del Contesto esterno
- Art. 16 Analisi del contesto interno
- Art. 17 Analisi del rischio
- Art. 18 Mappatura dei processi

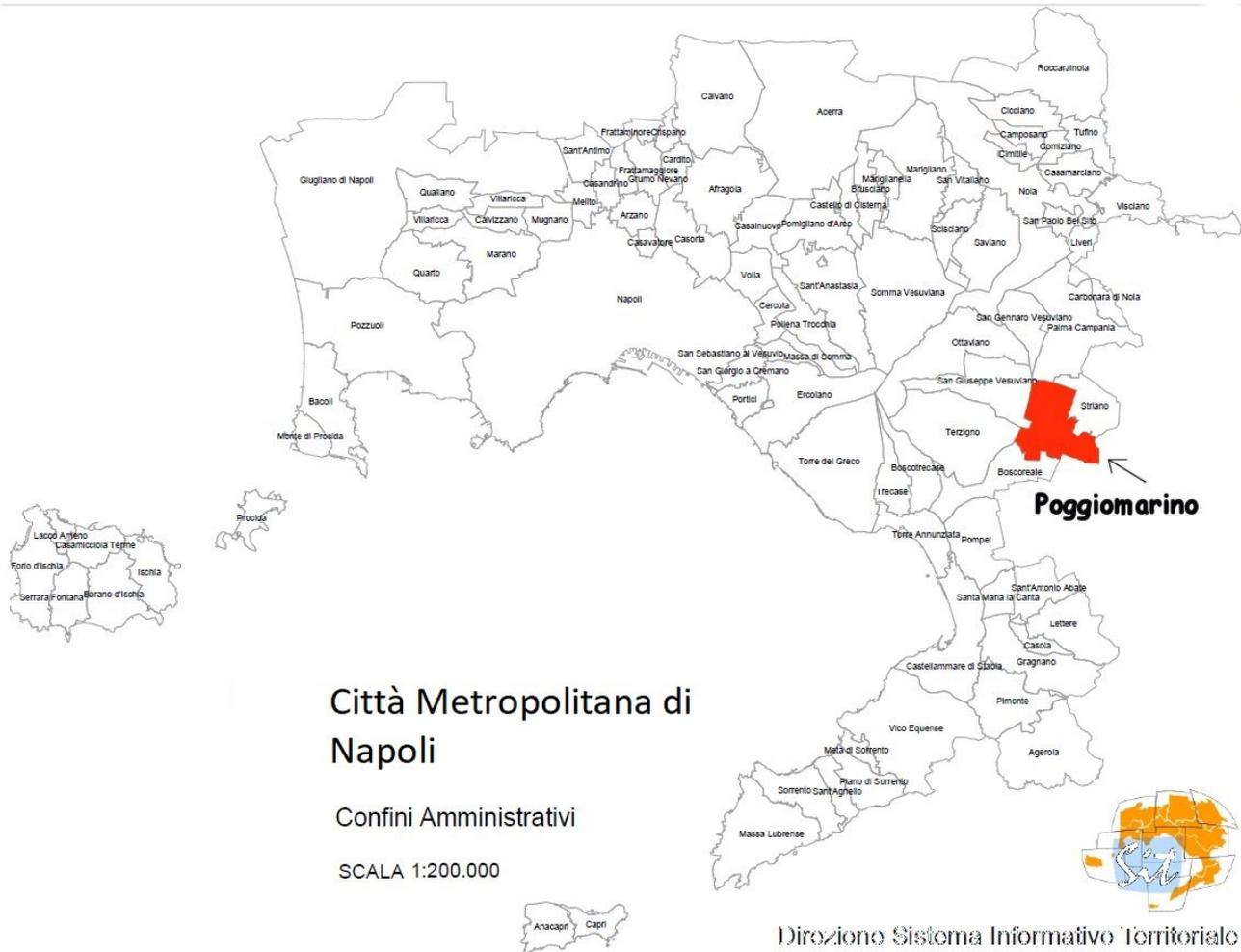
PARTE III – MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- Area A: acquisizione e progressione del personale
- Area B: contratti pubblici
- Area C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato
- Area D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto diretto ed immediato e/o indiretto per il destinatario
- Area E: Aree a Rischio Specifico: Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Area F: Aree a Rischio Specifico: Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa
- Area G: Aree a Rischio Specifico: Affari legali e contenzioso
- Area H: Aree a Rischio Specifico: Gestione e smaltimento rifiuti

PARTE IV – TRASPARENZA

- Art. 1 - Introduzione
- Art. 1.1- Normativa di riferimento
- Art. 1.2 - Struttura amministrativa
- Art. 1.3 - Obblighi di trasparenza: accesso civico ed accesso generalizzato
- Art. 1.4 - Procedimento di elaborazione del programma
- Art. 1.5 - Azioni già intraprese e obiettivi del programma
- Art. 1.6 - Iniziative di comunicazione della trasparenza
- Art. 1.7 - Processo di attuazione del programma
- Art. 1.8 - Qualità delle pubblicazioni
- Art. 1.9 - Monitoraggio e vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza
- Art. 1.10 - Dati ulteriori

Contesto territoriale



Nome : *Comune di Poggiomarino*

Denominazione abitanti : *Poggiomarinesi*

Superficie : *13,28 Km^q*

Altitudine : *da 13 a 44 mt s.l.m., al centro è 26 mt s.l.m*

Zona Altimetrica : *Pianura*

Grado sismicità : *Medio*

Regione agraria : *sezione 7, comprendendo i seguenti comuni: Boscoreale, Camposano, Carbonara Di Nola, Cicciano, Cimitile, Comiziano, Liveri, Nola, Palma Campania, Poggiomarino, Pompei, San Gennaro Vesuviano, San Paolo Bel Sito, Striano.*

Distretto Scolastico : *n. 32, comprendendo i seguenti comuni: Ottaviano, Poggiomarino, San Gennaro Vesuviano, San Giuseppe Vesuviano, Striano, Terzigno.*

Circoscrizione Lavoro : *n. 9, comprendendo i seguenti comuni: Boscoreale, Boscotrecase, Poggiomarino, Pompei, Torre Annunziata, Trecase.*

Corte D'Appello : *Napoli*

Collegio Senato : *n. 9*

Circoscrizione Elettorale : *n. 1*

Santo Patrono : *S. Antonio da Padova (13 Giugno)*

C.A.P. : *80040*

Prefisso telefonico : *081*

Distretto telefonico : *Napoli*

Settore e Rete urbana : *S. Giuseppe Vesuviano (Na)*

Codice ISTAT : *063055*

PARTE PRIMA
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 Oggetto

Il presente piano triennale rappresenta un aggiornamento del Piano di Prevenzione della Corruzione 2021/2023, in attuazione della legge n. 190/2012 e al D.Lgs. n. 33/2013, come integrati e modificati dal d.lgs. n. 97/2016.

È stato predisposto dal Segretario Comunale nel ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al fine di garantire la trasparenza nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune di Poggiomarino e contrastare ogni forma di illegalità, promuovendo la cultura della legalità, dell'integrità e della trasparenza nel perseguimento degli interessi pubblici.

Il presente aggiornamento tiene conto delle indicazioni dell'ANAC che si sono susseguite nel tempo ed è stato elaborato con il coinvolgimento dei vari Responsabili di Settore, acquisendo proposte e suggerimenti in merito.

Al fine di curare la partecipazione degli *stakeholder* nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione in data 28.12.2020, è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'ente l'avviso pubblico finalizzato al ricevimento delle proposte e contributi da parte della collettività ma non sono pervenute proposte e/o osservazioni.

Nel corso dell'anno 2021 non risulta si siano registrati episodi corruttivi.

Art. 2 Finalità

Appare opportuno precisare che il termine "*corruzione*" viene utilizzato nel Piano non solo nell'accezione tipica prevista dal codice penale, ma più in generale come malcostume politico e amministrativo, nell'ambito del quale i soggetti che agiscono per conto dell'ente abusano del potere loro conferito per perseguire interessi personali o privati. Pertanto, la finalità essenziale del piano è quindi quella di prevenire la "*cattiva amministrazione*" che si manifesta in tutte quelle azioni che non rispettano i parametri di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa e di contrastare ogni forma di illegalità.

Il Piano in particolare persegue le seguenti finalità:

- a) l'individuazione delle attività dell'ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) la previsione, per le attività individuate di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) l'attuazione dei controlli interni in conformità alla legge mediante, tra l'altro, la verifica del rispetto nella redazione degli atti amministrativi degli obblighi previsti da piano;
- d) il rispetto della normativa vigente e più in generale dei principi di concorrenza, trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa;
- e) l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi;
- f) il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione comunale e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dipendenti e/o ipotesi di conflitti di interesse;
- g) il monitoraggio degli obblighi di trasparenza e l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
- h) la previsione e la somministrazione di un'adeguata formazione per i dipendenti impiegati nella attività a maggior rischio corruzione;
- i) l'applicazione a tutti i contratti pubblici dei principi del protocollo di legalità e della clausola di tracciabilità dei flussi finanziari;
- j) la vigilanza sull'esecuzione dei contratti pubblici assicurando il rispetto dei capitolati e un costante controllo sulle attività svolte dalle ditte appaltatrici.

Art. 3 Destinatari

I soggetti chiamati a darvi attuazione sono:

- a) dipendenti;
- b) società partecipate, concessionari e incaricati di pubblici servizi e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, della L. 241/90;
- c) organi di indirizzo politico.

Art. 4 Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è affidato al Segretario Comunale in conformità alle disposizioni legislative in materia.

Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente piano ed in particolare:

- a) elabora la proposta di Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ed i successivi aggiornamenti da sottoporre alla Giunta Comunale;

- b) verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità e ne propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- c) individua il personale da inserire nei programmi di formazione, tra l'altro sui temi dell'etica, della legalità e della trasparenza, su proposta dei Responsabili di Servizio;
- d) verifica, d'intesa con il funzionario responsabile titolare di posizione organizzativa, l'attuazione, qualora possibile, del piano di rotazione degli incarichi di cui al successivo art. 11 negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- e) riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda o qualora sia il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza a ritenerlo opportuno;
- f) ogni anno nei termini previsti dalla legge redige la relazione sulla prevenzione della corruzione, che viene pubblicata nel sito web dell'ente e la trasmette all'Organismo Interno di Valutazione;
- g) trasmette all'Organismo Interno di Valutazione informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo;
- h) segnala all'organo di indirizzo ed all'Organismo Interno di Valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- i) segnala all'A.N.A.C. le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni;
- j) quando richiesto, riferisce all'A.N.A.C. in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- k) quale Responsabile della Trasparenza, svolge con la collaborazione di tutti i responsabili di settore e dell'OIV un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e di coordinamento dei funzionari preposti;

Art. 5 Gestore delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette

Il Gestore delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del D.M. 25 settembre 2015 è delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni alla UIF, Unità di informazione finanziaria della Banca D'Italia è individuato con decreto sindacale tra i responsabili di posizione organizzativa.

Art. 6 Responsabile Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti

Il Responsabile dell'iscrizione e dell'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti è individuato con decreto sindacale tra i titolari di posizione organizzativa.

Art. 7 Organizzazione a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si avvale di tutti i Responsabili di Settore che concorrono alla mappatura dei processi, all'analisi dei relativi rischi e alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione. Si assumono la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT. Provvedono altresì a monitorare il rispetto, da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti, delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione e tengono conto, in sede di valutazione delle performance del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Gli stessi promuovono la formazione della prevenzione della corruzione dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità

I Responsabili di Settore curano la tempestiva comunicazione delle informazioni al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, secondo quanto stabilito nel presente Piano.

Ciascun Responsabile può individuare, nell'ambito del proprio Settore, uno o più referenti, cui attribuire responsabilità procedurali.

La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

Il RPCT può costituire anche una struttura di supporto, composta da almeno due funzionari, scelti su base fiduciaria, previa verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità.

Art. 8 Il ruolo dell'Organismo Interno di Valutazione

Il D.Lgs. n. 97/2016 con le modifiche apportate alla legge 190/2012 ha rafforzato le funzioni affidate all'Organismo Interno di Valutazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'O.I.V. ha le seguenti funzioni:

- a) verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance;
- b) attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza;
- c) esprime parere obbligatorio ai sensi dell'art 54 comma 5 del D.Lgs n. 165/2001 sul Codice di Comportamento e

- sulle sue modificazioni;
- d) verifica che la corresponsione dell'indennità di risultato ai Responsabili di settore, con riferimento alle rispettive competenze, sia collegata anche all'attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione e del piano triennale per la trasparenza dell'anno di riferimento,
 - e) Fornisce, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
 - f) Fornisce, qualora disponibili dati e informazioni utili all'analisi del contesto, alla valutazione e al trattamento dei rischi;

Art. 9 L'organo di revisione economica finanziaria

L'organo di Revisione Economico Finanziario è organismo di collaborazione e controllo e partecipa attivamente al sistema dei Controlli Interni.

Pertanto analizza e valuta, nelle attività di propria competenza, e nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, le azioni inerenti la prevenzione della corruzione e i rischi connessi e riferisce al Responsabile Anticorruzione dell'ente.

Art 10

Entrata in vigore e procedure di formazione e adozione del Piano

Il PTPCT, che entra in vigore successivamente all'approvazione da parte della Giunta Comunale, ha una validità triennale ed è aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno (salvo proroga), in ottemperanza di quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

Entro il 30 ottobre di ogni anno ciascun Funzionario Responsabile titolare di P.O., trasmette al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza le proprie proposte aventi ad oggetto eventuali modifiche e/o implementazioni delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, proponendo altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato. A tal fine, i responsabili di settore si atterrano alle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi indicati nell'allegato 1 del PNA ANAC approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

Entro il 30 dicembre di ciascun anno è altresì pubblicato sul sito istituzionale dell'ente un avviso pubblico affinché gli *stakeholders* possano presentare osservazioni di modifica e/o integrazione al presente Piano.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte ai sensi dei precedenti commi, elabora e/o aggiorna il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta, salvo diverso termine fissato dalla legge.

Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione "*Amministrazione Trasparente/ Altri Contenuti/ Corruzione*".

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, la relazione recante i risultati dell'attività svolta.

Art. 11 Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione, comuni a tutti gli uffici

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della Legge 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:
 - rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
 - predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
 - rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
 - distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il responsabile della posizione organizzativa;
 - il meccanismo della doppia sottoscrizione in modo che il provvedimento finale sia sottoscritto congiuntamente dal Responsabile del procedimento preposto all'istruttoria e dal Responsabile del Settore, titolare del potere di adozione di atti a rilevanza esterna;
 - individuazione di uno o più dipendenti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
 - collaborazione, lavoro in team, affiancamento tra dipendenti assegnati a diversi Uffici e/o Servizi per lo svolgimento di procedure potenzialmente critiche e ad elevato rischio.

- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità.
- d) nei rapporti con i cittadini, va assicurata la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;
- e) nel rispetto della normativa, occorre comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;
- f) nell'attività contrattuale:
- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
 - ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale;
 - privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP, MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione);
 - assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
 - assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
 - allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o
 - costituzione/cessione di diritti reali minori;
 - validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
 - acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- g) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- h) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, i:
- predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
 - nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne; far precedere le nomine presso enti aziende, società ed istituzioni dipendenti dal Comune da una procedura ad evidenza pubblica;
- i) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;
- j) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gara, acquisire, all'atto dell'insediamento la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;
- k) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi: favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

Nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto più è ampio il margine di discrezionalità

Le misure di prevenzione di cui al presente piano costituiscono obiettivi strategici, anche ai fini della redazione del piano della performance e del documento unico di programmazione.

Art.12 Personale impiegato nei settori a rischio Rotazione Ordinaria

Nel PNA la rotazione del personale è considerata misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo. Il personale impiegato nei settori a rischio viene, sottoposto, se possibile, a cura del Responsabile del Settore interessato a rotazione periodica, secondo un intervallo compreso tra tre e cinque anni, con indicazione del tempo di permanenza nello specifico ruolo/funzione considerati a rischio, salvaguardando comunque l'efficienza e la funzionalità degli uffici. Nel caso non sia possibile individuare modalità di attuazione della rotazione sarà cura del Responsabile del Settore trasmettere al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza **entro il 30 settembre** dettagliata e motivata relazione circa i motivi ostativi alla rotazione. La rotazione dei titolari di posizione organizzativa, in considerazione delle ridotte dimensioni dell'ente e della carenza di personale, avviene, ove è possibile e non si tratti di figure infungibili, a cura del Sindaco e su proposta del Responsabile della Prevenzione

della Corruzione e della Trasparenza sulla base di criteri predeterminati e oggettivi volti a garantire maggiore trasparenza nell'espletamento dell'attività amministrativa. Al fine di favorire il processo di rotazione del personale e nel contempo garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, è necessario che i Responsabili di Settore, procedano in un'ottica di pianificazione della rotazione, ad effettuare meccanismi di affiancamento del personale anche mediante la previsione di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività (es. lavoro in team) fra gli operatori e prevedere una adeguata formazione professionale anche interna, che consenta la riqualificazione degli stessi. La rotazione può essere effettuata sia all'interno dello stesso ufficio sia tra uffici appartenenti a diversi Settore o anche tra Amministrazioni diverse, previo accordo tra le stesse.

Rotazione Straordinaria

La rotazione straordinaria è disciplinata dall'art. 16, co. 1, lett. 1-*quater*, del d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Si applica altresì la rotazione straordinaria, con provvedimento motivato, nei confronti del personale che sia destinatario di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva in conformità all'art 16, co. 1, lett. 1-*quater*, del citato d.lgs. n. 165 del 2001.

Tutti i dipendenti hanno l'obbligo di comunicare all'amministrazione la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio. La mancata comunicazione è fonte di responsabilità disciplinare. Per le modalità applicative si rinvia alla delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019 avente ad oggetto "Linee guida in materia di applicazione della rotazione straordinaria".

In particolare, l'art. 16, co. 1, lett. 1-*quater*) del d.lgs. 165/2001 stabilisce che "i dirigenti degli uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva". Con Delibera n. 215 del 26 marzo 2019 recante "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera lett. l) *quater* del d.lgs.165/2001". L'ANAC ha rilevato che la misura, non sanzionatoria ma dal carattere eventuale e cautelare, è tesa a garantire che, nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare, siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine, tra l'altro, di tutelare l'immagine di imparzialità dell'Amministrazione. L'ANAC ha chiarito sia il momento del procedimento penale in cui l'amministrazione è tenuta ad effettuare la valutazione della condotta del dipendente, obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura della "rotazione straordinaria", sia gli illeciti e i tipi di reati che costituiscono presupposto da tenere in conto ai fini della decisione di ricorrere o meno alla misura della "rotazione straordinaria". Quanto al momento del procedimento penale, l'ANAC ha ritenuto che "l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. 1-*quater* del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.". Quanto ai reati presupposto, l'ANAC ha ritenuto che "l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-*quater*, del d.lgs.165 del 2001". Per detti reati deve ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la "rotazione straordinaria". L'adozione del provvedimento è invece facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. L'Autorità ha chiarito che "l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento. Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità"

L'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetta al Sindaco, nel caso in cui il provvedimento di rotazione interessi i Responsabili di Settore, incaricati di Posizione Organizzativa ed Segretario Generale, valutare, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato, se confermare o meno il rapporto fiduciario. Qualora la rotazione straordinaria interessi un dipendente non incaricato di Posizione Organizzativa, il provvedimento dovrà essere adottato dal Responsabile di P.O. a cui il dipendente è assegnato qualora il provvedimento di rotazione avvenga nella stessa Area Funzionale. Nel caso la rotazione straordinaria debba necessariamente prevedere l'assegnazione da altra Area Funzionale, il provvedimento dovrà essere emesso di concerto con il responsabile di P.O. ricevente il dipendente.

Art. 13 Misure di prevenzione della corruzione riguardanti tutto il personale

Ai sensi dell'art. 35-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46, della L. 190/2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Queste disposizioni integrano le leggi e i regolamenti preesistenti e di diversa natura che disciplinano la formazione di Commissioni e la nomina dei relativi segretari.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare, non appena ne viene a conoscenza, al Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari e al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

I responsabili di settore provvedono al momento del conferimento dell'incarico e successivamente annualmente a consegnare all'ente la dichiarazione di insussistenza delle cause di **inconferibilità** e **incompatibilità** prevista dall'art. 20 del D.Lgs. n. 39/2013. La dichiarazione deve essere pubblicata sul sito web del comune nell'apposita sezioni di Amministrazione trasparente ed è soggetta ai controlli previsti per legge a cura del Responsabile Affari Generali.

Restano ferme le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 165/2001 in merito alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, e in particolare l'articolo 53, comma 1-*bis*, relativo al divieto di conferimento di incarichi di direzione di strutture organizzative deputate alla gestione del personale (cioè competenti in materia di reclutamento, trattamento e sviluppo delle risorse umane) a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici ovvero in movimenti sindacali oppure che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni. I dipendenti comunali non possono svolgere neppure a titolo gratuito i seguenti incarichi:

- a) attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti ai quali abbiano, nel biennio precedente, aggiudicato ovvero concorso ad aggiudicare, per conto dell'Ente, appalti di lavori, forniture o servizi;
- b) attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti con i quali l'Ente ha in corso di definizione qualsiasi controversia civile, amministrativa o tributaria;
- c) attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti pubblici o privati con i quali l'Ente ha instaurato o è in procinto di instaurare un rapporto di partenariato.

Con l'introduzione dell'art. 6 bis all'interno della legge sul procedimento amministrativo, da un lato, è stato ampliato lo spettro dei vizi che possono inficiare il provvedimento e, dall'altro, sono sorte criticità nell'individuazione della situazione di incompatibilità nel caso concreto, considerata l'ambiguità del concetto di "conflitto di interessi". La Guida pratica OLAF (Commissione Europea — Ufficio Europeo per la lotta antifrode) richiama la definizione di corruzione elaborata dall'OCSE: «Un "conflitto di interessi" implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici». L'OLAF richiama anche la posizione della UE, la quale, dal canto suo, all'art 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea (regolamento n. 966/2012), chiarisce che: « ... esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1, è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario ». Tali definizioni sono, di tutta evidenza, meramente descrittive e non sostanziali. In particolare la definizione di cui al regolamento della UE è talmente generica da ricomprendere, praticamente, qualsiasi rapporto umano che non sia puramente occasionale, e dunque si pone fuori dalla nostra tradizione giuridica che richiede una precisa individuazione dei casi di conflitto. A questa ultima quindi, è opportuno riferirsi per meglio comprendere la natura del conflitto (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667). Nel nostro ordinamento non è esistita una definizione generale del conflitto di interessi, sino alla entrata in vigore dell'art. 6 bis della legge n. 241 del 1990, ma solo la elencazione di situazioni personali considerate incarnare il conflitto. Da esse l'interprete può trarre i caratteri definitori originali. Brevemente, si deve prendere le mosse dalla stessa espressione lessicale, la quale evidenzia che il conflitto riguarda propriamente gli interessi, vale a dire la tensione verso un bene giuridico che soddisfi un bisogno. La nozione, si badi, non si riferisce quindi a comportamenti, ma a stati della persona. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di questi comportamenti, un rischio di danno.

L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667). L'art. 6 bis della legge n. 241 del 1990 prevede l'obbligo di astensione dell'organo amministrativo in conflitto di interessi "anche potenziale". Similmente l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo modificato dalla legge n. 190 del 2012, prevede la verifica o la dichiarazione di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale. Ed ancora, l'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 prevede l'obbligo di astensione anche nel caso in cui sussistano «gravi ragioni di convenienza». Infine, l'art. 51 c.p.c. contiene anche esso ipotesi tipizzate di conflitto che conducono all'obbligo di astensione e le medesime «gravi ragioni di convenienza» di cui all'art. 7. In sintesi, nell'ordinamento è presente il concetto di conflitto di interessi non tipizzato. Il problema è quello di individuare esattamente la portata delle norme e il significato esatto dell'aggettivo «potenziale», e dell'espressione «gravi ragioni di convenienza». Per sciogliere il nodo giova rammentare che il conflitto di interessi è una situazione di pericolo in sé, e qualunque pericolo è per sua natura una potenza e non un atto. Il danno all'interesse funzionalizzato non si è ancora verificato (salvo quello all'immagine). Occorre distinguere situazioni di conflitto di interessi da un lato conclamate, palesi e soprattutto tipizzate (quali ad esempio i rapporti di parentela o coniugio) che sono poi quelle individuate dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013; dall'altro non conosciuti o non conoscibili, e soprattutto non tipizzati (che si identificano con le «gravi ragioni di convenienza» di cui al penultimo periodo del detto art. 7 e dell'art. 51 c.p.c.). Si tratta di situazioni da definire (non tipizzate ma) qualificate teleologicamente (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667). Tali situazioni non possono essere individuate con riferimento a un numero aperto, indeterminato e indefinito di rapporti e relazioni del soggetto pubblico ma devono essere indagate, solo alla luce dell'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 e dell'art. 51 c.p.c. La struttura delle due norme è, infatti, identica e complementare. Nel primo comma l'art. 51, con parole diverse, ripercorre le ipotesi di cui all'art. 7, primo periodo, nel secondo comma si riferisce esattamente alle «gravi ragioni di convenienza» come il penultimo comma del citato art. 7. Le situazioni di potenziale conflitto sono, quindi, in primo luogo, quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato. Si devono inoltre aggiungere quelle situazioni le quali possano per sé favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei conflitti tipizzati. Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono verso il conflitto e quelle favorevoli al conflitto, costituiscono la declinazione delle gravi ragioni di convenienza di cui agli artt. 7 e 51 citati in cui si risolvono, ed anche del «potenziale conflitto» di cui agli articoli 6 bis e 53 citati. In sostanza la qualificazione «potenziale» e le «gravi ragioni di convenienza» sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l'id quod plerumque accidit, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate. Tuttavia, proprio poiché l'aggettivo "potenziale" rende ambigua la qualificazione della situazione di conflitto di interessi che impone l'obbligo di astensione dell'organo che deve svolgere una determinata attività all'interno dell'ufficio pubblico, e l'espressione gravi ragioni di convenienza è ancora generica, è opportuno precisare che possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto (cfr. Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667; T.A.R. Sardegna sez. II 1/9/2020 n. 479).

- Ciascun Responsabile di Settore e ciascun dipendente è tenuto a dichiarare e a dare espressamente atto, nel testo di ogni atto e/o provvedimento adottato, della insussistenza di conflitto, anche solo potenziale, di interessi;

- in tutti i casi in cui sussistano condizioni che, avuto riguardo al particolare oggetto della decisione da assumere, appaiano anche potenzialmente idonee a porre in pericolo l'assoluta imparzialità e la serenità di giudizio, i Responsabili di Settore devono astenersi dal prendere parte al procedimento (e ad adottarne il provvedimento conclusivo) e a segnalare tempestivamente la circostanza al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione per i provvedimenti di competenza;

- I Responsabili di Settore sono tenuti a vigilare sul rispetto delle predette disposizioni da parte del personale loro assegnato e, qualora sussista un conflitto anche potenziale, a sollevare dall'incarico il dipendente e/o collaboratore e ad affidare il compito ad altra unità di personale o, in mancanza di dipendenti professionalmente idonei, ad avocare ogni incombenza relativa a quel particolare procedimento.

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per "i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti". L'art. 21, 1 comma, del D.lgs 39 del 2013 stabilisce "Ai soli fini dell'applicazione dei divieti

di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.”. La previsione normativa complessivamente intesa – denominata divieto di *pantouflage* dal termine usato per gli alti funzionari pubblici francesi che ottengono ad un certo punto della carriera lavori da soggetti privati – è stata interpretata anche dalla giurisprudenza più recente (cfr. Cons. St., Sez. V, 27 novembre 2020 n.7462) nel senso che gli ex dipendenti pubblici non possono nei tre anni successivi assumere rapporti di lavoro privati o incarichi professionali presso soggetti privati destinatari dell'attività del soggetto pubblico al tempo datore di lavoro di tali ex dipendenti. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti. 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 preconstituirsì 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). Rientrano tra i soggetti a cui si applica il divieto 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 preconstituirsì 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. 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 conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma. Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione- L'Ente attua l'art. 16 ter del D.Lgs 30.3.2001, n. 165 introdotto dalla legge 6.11.2012, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 42 lettera l) della legge 6.11.2012, n.190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla.

Negli atti concernenti le procedure di appalto deve essere previsto l'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non aver stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto (cfr bandi tipo ANAC adottati ai sensi dell'art. 71 del D.Lgs. n. 50/2016). Il RPCT, non appena viene a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnala tale violazione all'ANAC e all'amministrazione presso la quale prestava servizio.

Nelle more della predisposizione di apposito regolamento interno, i dipendenti possono essere autorizzati a svolgere incarichi non ricompresi nei doveri d'ufficio nei limiti di quanto stabilito dall'art 53 del D.Lgs. n. 165/2001. Considerata la connessione tra lo svolgimento di **incarichi extraistituzionali** e il sistema della prevenzione della corruzione, l'autorizzazione sarà rilasciata, previa richiesta scritta, dal Segretario comunale, sentito l'OIV per i Responsabili di settore, e dai Responsabili per i dipendenti del proprio settore che ne facciano richiesta.

Gli stessi potranno essere autorizzati solo qualora la richiesta di espletamento dell'attività extraistituzionale non comportino situazioni di conflitto di interesse anche potenziale rispetto alle funzioni esercitate e non compromettano il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nell'apposita Sezione dell'Amministrazione trasparente dovranno essere pubblicati gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti con indicazione della durata e del compenso.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti.

A tutto il personale del Comune, indipendentemente dalla categoria, dal profilo professionale, si applica il **“Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”**, ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art.

1, comma 44, della L. n. 190/2012.

Gli obblighi di condotta sono estesi 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 e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

I Responsabili di Settore, al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione sono tenuti a vigilare sul rispetto dell'art. 4 del D.P.R. n. 62/2013.

Essi dovranno altresì predisporre e/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.

La violazione delle norme previste dal codice di comportamento è sempre fonte di responsabilità disciplinare.

Art. 14 Formazione del personale

Al fine di contribuire a garantire l'efficace attuazione delle misure di prevenzione della corruzione assume rilevanza la necessità di provvedere alla formazione in materia di anticorruzione.

Il RPCT individua annualmente in raccordo con i responsabili di settore i fabbisogni formativi.

La formazione sarà strutturata su due livelli:

livello generale rivolto a tutti i dipendenti mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e legalità;

livello specifico rivolto al responsabile di prevenzione, ai referenti, ai responsabili di settore e ai funzionari addetti alle aree a rischio mirato a valorizzare gli strumenti utilizzati per la prevenzione della corruzione ed ad approfondire tematiche settoriali in relazione al ruolo svolto;

La formazione sarà somministrata attraverso seminari in aula, conferenze di servizi.

La stessa potrà essere somministrata anche attraverso corsi *e-learning*.

Al fine di garantire una formazione generalizzata e di qualità l'ente provvederà ad accreditarsi presso la Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione al fine di partecipare alle iniziative formative programmate ed eventualmente a stipulare accordi con altri enti locali anche al fine di ridurre i costi.

I Responsabili di Settore sono tenuti a provvedere alla formazione dei dipendenti del Settore di competenza in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza o direttamente o programmando la partecipazione, a rotazione, dei dipendenti medesimi ad eventi formativi in materia.

I Responsabili di Settore sono tenuti a trasmettere ed ad illustrare a tutti i dipendenti il presente Piano affinché ne abbiano adeguata conoscenza.

Art. 15 Tutela del dipendente che segnala illeciti

Ai sensi dell'art 54-*bis* del D.Lgs n. 165/2001 come introdotto dall'art. 1, comma 51, legge 190/2012, fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art 2043 codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o al Responsabile della prevenzione condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione.

Con decorrenza dal 4 dicembre 2018, è entrato in vigore il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art 54-*bis* del D.Lgs. n.165/2001 che disciplina il potere sanzionatorio dell'Autorità nei confronti dei soggetti che si siano resi responsabili di comportamenti discriminatori nei confronti dei "whistleblowers".

Il Segretario comunale, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione riceve le eventuali segnalazioni e pone in essere gli atti necessari ad una prima attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute, verificando la sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione. Se la stessa sarà sufficientemente qualificata e completa, potrà essere verificata tempestivamente portando in caso di effettivo rischio o illecito all'avviamento del procedimento disciplinare.

Resta fermo che non spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali. Sul punto si resta in attesa delle apposite linee guida che l'ANAC ha preannunciato.

Come da comunicato del Presidente Anac del 15 gennaio 2019, in ottemperanza a quanto stabilito nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd.whistleblower) di cui alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, sarà pubblicato in modalità open source il software che consente la compilazione, l'invio e la ricezione di illecito da parte di dipendenti dell'amministrazione.

Si demanda al Responsabile di settore a cui afferisce l'ufficio Ced il predetto adempimento.

Art. 16 Coordinamento tra il piano della performance ed il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza altri strumenti di programmazione e controlli interni

In considerazione della rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione, le attività ed i modelli operativi del presente Piano, sono inseriti nella programmazione strategica ed operativa definita in via generale dal Piano della Performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione e nel Documento unico di Programmazione nonché detto inserimento avviene sia con riguardo alla performance organizzativa con particolare riferimento alla attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, nel rispetto dei tempi e delle fasi previste ed allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati e gli utenti dei servizi, sia con riguardo alla performance individuale con riferimento agli obiettivi assegnati ai Responsabili dei Settori, titolari di posizione organizzativa. Dell'esito del raggiungimento degli obiettivi individuati nel PTPCT occorre dare conto nella Relazione delle performance.

L'attività di contrasto alla corruzione dovrà necessariamente coordinarsi con l'attività di controllo Prevista dal regolamento comunale sui controlli interni.

Pertanto gli obblighi di attuazione del piano saranno anche parametro di controllo degli atti il Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza sottopone a controllo a campione, fornendo altresì le opportune direttive a riguardo.

PARTE II ANALISI DEL CONTESTO e MAPPATURA DEI PROCESSI

Art. 17 Analisi del Contesto esterno

L'analisi di quello esterno è stato analizzato dalla Consulta dell'Anticorruzione, costituita dalla Città Metropolitana di Napoli e di cui il RPCT di questo Ente fa parte.

La predetta Consulta, si compone della maggioranza dei 91 Comuni della provincia di Napoli, Università, Camera di Commercio, Prefettura etc.

Con particolare riferimento all'andamento socio-economico, l'area metropolitana di Napoli nel corso degli anni ha perso molto del suo ruolo industriale fermo restando che l'intera regione non riveste sotto il profilo industriale particolare rilevanza nell'economia nazionale. Essa mantiene, invece, una preminenza nel campo del turismo dove raggiunge gli standard europei anche se l'incremento del flusso turistico registrato negli ultimi anni non risulta proporzionato alle sue ricchezze paesaggistiche e culturali l'aumento dei flussi turistici che ne deriverebbe dal pieno utilizzo di tutte le risorse del territorio potrebbe portare ad un importante incremento occupazionale del settore ricettivo e ristorativo, i cui benefici riflessi potrebbero essere valorizzati per anni.

Tutto questo senza tener conto che l'area metropolitana di Napoli, per la sua posizione geografica, può costituire un importante nodo di scambi nel sistema di trasporti globali destinato ad incrementarsi nella misura in cui si riuscirà ad intercettare l'incremento delle relazioni con l'estremo oriente che stanno spostando verso l'Europa meridionale il flusso di arrivo delle merci

I dati rilevati nel corso dell'edizione del 2019 del progetto "*Bes delle Province*" relativamente alla dimensione del *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, hanno evidenziato come nell'area metropolitana di Napoli ci sia una situazione difficile del mercato del lavoro, sia in termini assoluti che in confronto con i dati nazionali.

La crisi economica nazionale, degli ultimi anni, ha assunto connotati ancora più marcati nella Città Metropolitana di Napoli e ciò è comprovato sia dalla crescita del tasso di disoccupazione, specialmente giovanile, che dal fenomeno del lavoro nero. Molto diffusa è l'economia sommersa, dove il mancato rispetto delle norme vigenti riguarda sia la sicurezza e l'ambiente di lavoro che gli aspetti retributivi (mancata applicazione dei contratti collettivi di lavoro), ciò è anche conseguenza del fatto che il tessuto produttivo è caratterizzato prevalentemente da imprese di piccole dimensioni che sono quindi più esposte al rischio fallimento e al rischio usura, per il reperimento dei capitali necessari al funzionamento delle loro piccole imprese.

D'altra parte il tessuto produttivo dell'area metropolitana negli anni è notevolmente mutato, le grandi industrie (siderurgiche, chimiche, di macchinari e mezzi di trasporto) hanno ritenuto più conveniente localizzare altrove gli insediamenti produttivi. Le attività produttive che permangono risultano molto ridimensionate e, attualmente, sono localizzate nelle aree interne dell'area metropolitana. Alcune di queste, comunque, trasformandosi in realtà più moderne e sfruttando l'affermarsi del Made in Italy, hanno raggiunto punte di eccellenza. I settori dove si possono trovare esempi più evidenti sono il tessile, l'abbigliamento (con le grandi sartorie note a livello internazionale) e l'agroalimentare.

Nonostante la forte urbanizzazione le superfici coltivate rappresentano ancora quasi la metà dell'area metropolitana. L'attività agricola svolge molteplici funzioni ed assume una valenza che va oltre i meri aspetti economico-produttivi garantendo la presenza di un patrimonio vegetazionale importantissimo ai fini ecologici e conservando ancora in buona misura i valori storico-paesaggistici che hanno sempre fortemente caratterizzato questo comprensorio. L'incentivazione e la protezione di tali produzioni, unitamente ad altre politiche di sviluppo delle attività agricole, costituisce una delle priorità delle politiche di pianificazione territoriale. Le criticità più rilevanti per il patrimonio naturale derivano da un lato dai processi disordinati, spesso abusivi, di urbanizzazione e dall'altro dai comportamenti illeciti.

Come rilevato anche nelle Relazioni del Ministero dell'Interno al Parlamento sull'attività della DIA, lo stato di disagio sociale e di illegalità diffusa caratterizza ampie zone del territorio metropolitano e, più in generale, campano. La convivenza tra le organizzazioni camorristiche vere e proprie ed i gruppi di malviventi urbani e bande di giovani delinquenti rende possibile una preoccupante "permeabilità". Le prime, infatti, possono contare su una sorta di sinergia servente, e su persone costituite anche da minori, da impiegare come vedette, trasportatori di armi, corrieri a domicilio per la consegna di sostanze stupefacenti, fino addirittura alla commissione di omicidi. Dall'ultima Relazione Semestrale (I Semestre 2020) presentata al Parlamento dalla Direzione Investigativa Antimafia affiora che l'emergenza sanitaria Covid-19 ha prodotto effetti "devastanti" sulla salute delle persone ma anche sulla tenuta del sistema economico, generando una situazione che offre opportunità di espansione alla criminalità organizzata nel suo complesso. Da qui la necessità di monitorare l'evoluzione della situazione cercando di intercettare i segnali sintomo dei tentativi delle organizzazioni mafiose di "rilevare" le imprese in difficoltà finanziaria, praticando una sorta di "welfare criminale" tramite forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà come strumento per incrementare il consenso sociale e il controllo del territorio. Sebbene la criminalità organizzata abbia risentito del lockdown per alcuni tipi di traffici, questo non è accaduto per quanto riguarda il riciclaggio e reimpiego dei capitali illeciti, le infiltrazioni negli appalti pubblici e i tentativi di condizionamento della pubblica amministrazione. Dalle

Relazione della D.I.A. emerge come comune denominatore la capacità delle grandi organizzazioni criminali di sfruttare una situazione imprevedibile come la pandemia da Coronavirus nonostante il lockdown e i suoi riflessi negativi sulle attività criminali tipicamente legate al controllo dei territori, come lo spaccio di droga o l'estorsione. La criminalità organizzata ha cambiato strategia, operando in forma imprenditoriale per entrare sia negli appalti pubblici che nel tessuto economico produttivo rilevando imprese e attività in difficoltà per la crisi. La relazione del I semestre 2020 non evidenzia attività della criminalità organizzata nel territorio del Comune di Poggiomarino. Nell'area vesuviana la progressiva disarticolazione degli storici clan del territorio, a seguito dell'intensa e costante attività di contrasto, ha costretto le compagini criminali a mantenere un basso profilo e a inabissarsi per l'incapacità di fronteggiare l'offensiva dello Stato e per la debolezza nel rigenerarsi a differenza dei gruppi operanti in Napoli e in altre aree della provincia. Emerge, tuttavia, che nei vicini Comuni di Ottaviano, San Giuseppe Vesuviano e San Gennaro Vesuviano, permane immutata la leadership del clan FABBROCINO e dei gruppi satellite, come la famiglia BATTI, che opera prevalentemente nel traffico e nello spaccio di stupefacenti. Lo storico sodalizio FABBROCINO ha sempre ricoperto un ruolo centrale negli equilibri camorristici campani ed è attivo non solo nelle tradizionali attività della criminalità organizzata (rapine, estorsioni, usura, traffico di stupefacenti, riciclaggio), ma anche in diversi ambiti economico-finanziari e imprenditoriali, mantenendo un basso profilo per non concentrare su di sé l'attenzione investigativa. Nel vicino Comune di Boscoreale, oltre all'accertata presenza attiva del gruppo TESSERI nell'area popolare del rione "Piano Napoli", recenti attività investigative hanno evidenziato l'operatività del clan PESACANE nella gestione delle attività illecite. Dalla Relazione del II semestre 2019 emerge che nell'area vesuviana non si registrano significativi mutamenti della geografia criminale. Permane la leadership del clan FABBROCINO nelle aree di Ottaviano, San Giuseppe Vesuviano e San Gennaro Vesuviano, nonostante la morte (avvenuta per cause naturali) dello storico capoclan, nel mese di aprile 2019. Nel territorio il sodalizio si avvale di elementi di elevato spessore criminale che si occuperebbero del riciclaggio di denaro, della gestione delle estorsioni e di altre attività illecite collegate. In tale ambito, il 29 novembre 2019 la DIA ha eseguito, nei confronti di un elemento di spicco del clan FABBROCINO, già condannato per associazione di tipo mafioso, un decreto di sequestro che ha riguardato beni immobili e rapporti finanziari e polizze vita, per un valore di oltre un milione di euro. Il citato sodalizio mantiene relazioni con il clan CAVA di Quindici (AV), compagine quest'ultima che, attraverso la famiglia SANGERMANO, è operativa anche nei comuni di Pomigliano d'Arco, San Vitaliano, Scisciano, Cicciano, Roccarainola e, tramite propri referenti, è presente a Terzigno. In quest'ultimo comune è presente anche la famiglia di narcotrafficienti SCARPA, componente interna al clan GALLO di Torre Annunziata (NA), con relazioni anche con il gruppo GIUGLIANO, operativo a Poggiomarino e Striano. Dalla Relazione del I semestre 2019 emerge che a Poggiomarino e Striano, le attività illecite per conto del clan GIUGLIANO sono gestite dal cognato del capo e dalla moglie di quest'ultimo. Nell'area opera anche un gruppo omonimo del primo: i due sodalizi, dopo una prima fase di scontro, sembrerebbero aver raggiunto un accordo per la spartizione del territorio. Il 12 aprile 2019, a Terzigno, i Carabinieri hanno arrestato un elemento di spicco del clan GIUGLIANO di Poggiomarino, federato al gruppo FABBROCINO, in ottemperanza all'ordine di esecuzione n. 733/2019 SIEP emesso il giorno precedente dalla Corte d'Appello di Napoli. (Fonte: [Direzione Investigativa Antimafia \(interno.gov.it\)](http://www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it)).

Le dinamiche criminali della camorra continuano ad essere particolarmente complesse, si evidenzia come sempre più spesso coesistono, nella stessa zona, gruppi diversi per struttura e scelte operative. Accanto a sodalizi minori, prevalentemente dediti al controllo di attività illecite sul territorio di rispettiva influenza, operano storiche e strutturate organizzazioni sempre più proiettate ad estendere il loro raggio d'azione in altre regioni e all'estero. I sodalizi si infiltrano nell'economia legale, sia attraverso la partecipazione in imprese sane che operando direttamente con proprie ditte di riferimento, caratterizzate da una continua modificazione di assetti e sedi sociali, in modo da rendere più complesso risalire alla reale proprietà. In alcuni casi si tratta di reti di imprese, attraverso le quali controllano l'intera filiera delle attività connesse ad un determinato settore economico.

In tale contesto socio-economico, si inserisce la normativa emanata per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 con la quale – vedasi, tra le altre, la [Legge 11 settembre 2020, n. 120](#) recante conversione, con modificazioni, del [Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76](#) - il Legislatore ha inteso introdurre rilevanti novità in materia di procedure di affidamento di appalti pubblici. Si tratta di norme che contengono disposizioni temporanee e derogatorie della normativa vigente o che, comunque, sono volte alla semplificazione e all'accelerazione dei tempi di definizione dei procedimenti amministrativi. Nell'applicazione della normativa emergenziale, i Responsabili di Settore sono chiamati a tener conto del fatto che l'attività amministrativa soggiace, comunque, ai principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento oltre che di pubblicità, trasparenza e proporzionalità e che i provvedimenti amministrativi devono essere, in ogni caso, corredati da una adeguata motivazione che, anche in forma sintetica, dia conto dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche della decisione adottata.

Secondo la Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, trasmessa dal Ministro dell'Interno alle Camere il 10 marzo 2022, la situazione criminale in Campania risulta caratterizzata da "stabili equilibri criminali consolidatisi nel tempo". Accanto ai grandi cartelli si muovono alcuni gruppi minori; ciò avviene in coordinata coabitazione con i primi, in un quadro di coordinazione gestionale delle organizzazioni camorristiche introno agli obiettivi comuni. La struttura camorristica, in particolare, appare come un sistema basato

su stratificati e complessi livelli decisionali, caratterizzato da una fitta rete di relazioni e con una struttura consolidata sul territorio, dotata in particolare di un direttorio per il coordinamento dei gruppi subordinati. Si tratta di un intricato mosaico di clan o federazione di clan in grado di far sentire la propria presenza sul territorio. L'attività camorristica è sempre più votata a farsi impresa; a questo fine utilizza una serie di strumenti quali corruzione, riciclaggio, intimidazioni ambientali, collusioni. Anche per evitare di attirare troppo l'attenzione delle forze di polizia, le organizzazioni mafiose campane hanno ridotto le occasioni di violenza che, quando avvengono, sono perlopiù rivolte ad attuare forme di epurazione interna. La relazione, quindi, in parte smentisce la ricostruzione di un'attività camorristica incentrata su una sequela di scontri violenti per conseguire un asfissiante controllo del territorio. Questa tendenza riguarda soprattutto i grandi centri urbani, come Napoli, dove comunque si registrano modelli evoluti e moderni di espansione in cui la leadership è assunta da professionisti che assumono posizioni di controllo. Si tratta di un trend evidenziato anche dal Procuratore Generale Riello, che ha parlato di "borghesia camorristica", in un contesto nel quale la criminalità mafiosa campana viene ritenuta un soggetto affidabile con molte entrate nei mondi dell'imprenditoria, della politica, della pubblica amministrazione. In questo contesto un ruolo centrale è dato dalle pratiche corruttive, tenuto conto che i mafiosi generalmente si inseriscono in circuiti già caratterizzati da queste tipologie di problemi. La strategia perseguita dai clan camorristici è, dunque, quella di inabissamento, evitando contrapposizioni e scontri violenti, puntando sulle capacità affaristiche e ricercando il coinvolgimento e la collusione di professionisti, funzionari ed amministratori infedeli. In questo senso, centrale per i clan è la capacità di assicurarsi il controllo degli appalti pubblici, potendo contare su ingenti risorse economiche e in grado così di operare una forma di concorrenza sleale nei confronti degli operatori economici "sani". Per questo, particolarmente emblematici della pericolosità camorristica sono i casi di accesso e di scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni mafiose. Allo stesso tempo, l'attenzione criminale è rivolta anche alle imprese in crisi di liquidità: nelle situazioni in cui queste non sono in grado di fare ricorso al normale mercato del credito, intervengono le organizzazioni mafiose, con prestiti a tassi usurari. La predilezione per il campo degli affari e delle imprese è testimoniata anche dall'elevato numero di interdittive antimafia. Tra i settori dell'economia legale maggiormente influenzati dalla presenza camorristica troviamo: il turismo, la ristorazione, la filiera agro-alimentare, il ciclo dei rifiuti, la sanità, le pulizie, la gestione di stabilimenti balneari, l'edilizia, i servizi cimiteriali e di onoranze funebri, i servizi di vigilanza, custodia e trasporto. Anche sul piano delle attività illecite l'elenco è ugualmente lungo: traffico di sostanze stupefacenti, prestito a usura, estorsioni, commercio di prodotti contraffatti, esercizio abusivo del gioco e delle scommesse, truffe assicurative, telematiche e in danno degli anziani, traffico di beni culturali, reati contro l'ambiente, frodi fiscali attuate mediante la commercializzazione di prodotti petroliferi e carburanti. La relazione sottolinea il ruolo della propaganda criminale che viene svolta sia attraverso la strumentalizzazione della simbologia religiosa, sia con l'uso dei social network che diventano lo scenario in cui vengono esaltate le doti criminali dei singoli e dei gruppi, e in cui si veicolano nuove forme di alleanza. La continuità camorristica è, in ogni caso, assicurata anche dalla capacità dei boss privati della libertà personale di continuare a condizionare le decisioni esterne.

Dalla Relazione Investigativa Antimafia relativa al I semestre 2021 si evince che una puntuale analisi del fenomeno mafioso nella provincia di Napoli restituisce una prospettiva di insieme in continua trasformazione polarizzata tra l'alleanza di Secondigliano e l'asse criminale retto dai Mazzarella schieramenti che lascerebbero uno spazio operativo solo marginale ad altri sodalizi nelle aree di Cardito, Crispano, Frattamaggiore e Frattaminore. Gli esiti dei più recenti provvedimenti giudiziari eseguiti nell'area partenopea consentono di identificare le strutture di vertice dei principali cartelli criminali dell'area metropolitana individuandone l'operatività e le loro principali proiezioni delittuose. Uno scenario illustrato dal Procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Melillo, nel corso del menzionato convegno "La Città e la Camorra - Napoli e la questione criminale" finalizzato ad esaminare "in profondità e con sistematicità" il fenomeno camorristico definito dagli stessi appartenenti affiliati un vero e proprio "Sistema" cioè un sistema di relazioni fitto basato su stratificati e complessi livelli decisionali. Nel dettaglio e sia pur non esattamente nell'intervallo temporale a cui ci si riferisce il provvedimento di fermo eseguito dai Carabinieri il 7 agosto 2021 a carico della reggente dei Licciardi sancisce che al cartello camorristico noto come alleanza di Secondigliano o come il sistema e costituito dai clan Licciardi, Contini-Bosti E Mallardo fanno riferimento anche "numerosi gruppi camorristici satelliti ... e altre autonome organizzazioni camorristiche legate al cartello dell'Alleanza di Secondigliano da consolidati rapporti di alleanza ovvero comunque di cooperazione o di collegamento a fini criminosi". Nell'area vesuviana gli assetti criminali non hanno subito nel semestre in esame mutamenti significativi. Si registrano tuttavia alcuni eventi delittuosi di matrice camorristica che potrebbero essere riconducibili a tentativi di affermazione da parte di giovani leve desiderose di assurgere al controllo del territorio. In particolare, nel territorio di Poggiomarino storico feudo del clan Galasso il 19 aprile 2021 è stata conclusa dai Carabinieri un'indagine con l'esecuzione di un provvedimento cautelare nei confronti di 26 soggetti ritenuti responsabili di associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, estorsione, detenzione illegale di armi, sequestro di persona, autoriciclaggio, trasferimento fraudolento di valori con l'aggravante mafiosa. L'esecuzione della misura ha riguardato in Campania le province di Napoli e Salerno ma anche diverse aree del territorio nazionale quali Cosenza, Imperia, Ancona e Reggio Emilia. L'attività investigativa sviluppata tra dicembre 2016 e febbraio 2020 ha ricostruito l'esistenza sul territorio di due associazioni

camorristiche dedite allo smercio di cocaina. Il primo il clan Giugliano articolazione dei Fabbrocino sarebbe impegnato nel riciclaggio e nel trasferimento fraudolento di valori e risulterebbe stabilmente in contatto con la 'ndrina Pesce-Bellocchio di Gioia Tauro per l'approvvigionamento di cocaina e marijuana. L'altro omonimo ma sarebbe attivo nelle estorsioni, nell'intestazione fittizia di beni e nei reati in materia di armi e traffico di stupefacenti il cui approvvigionamento verrebbe assicurato tramite sia un canale albanese, sia attraverso contatti con il clan Formicola di San Giovanni a Teduccio e con la famiglia Batti. Il sodalizio è capeggiato da un personaggio vicino al clan Galasso e sarebbe altresì alleato con clan salernitani Fezza-D'auria-Petrosino nei cui territori si estenderebbero le attività di smistamento degli stupefacenti. L'indiscusso spessore criminale del soggetto a capo di questo secondo sodalizio deriva anche dalla passata militanza criminale nel disciolto cartello della Nuova Famiglia (clan Alfieri e Galasso). Tra le attività estorsive emergono quelle ai danni di un imprenditore titolare di un'azienda di trasporti con sede a Poggiomarino e convocato al cospetto del menzionato capoclan in presenza di altri esponenti del gruppo criminale allo scopo di imporgli più trasporti di merce in favore di una società riconducibile sempre al menzionato boss. Sempre il 19 aprile 2021 il pregiudicato è stato sottoposto a fermo di indiziato di delitto per il tentato omicidio di un esponente del contrapposto gruppo Amoruso, che dopo la fuoriuscita dal programma speciale di protezione cui era sottoposto quale collaboratore di giustizia, stava cercando di riaffermare la propria presenza criminale tra i comuni di Sarno, Scafati e San Marzano (cfr. Relazione Investigativa Antimafia relativa al I semestre 2021).

Dalla Relazione Investigativa Antimafia relativa al II semestre 2021 emerge che la costante e stringente attività di contrasto antimafia posta in essere dalle Istituzioni locali, Prefettura, Magistratura e Forze dell'ordine nei confronti della variegata e complessa realtà criminale campana ha contribuito al raggiungimento di esiti positivi sul piano della prevenzione amministrativa, delle operazioni di polizia e dei risultati giudiziari. Tuttavia i fenomeni criminali campani in particolare nella provincia di Napoli sono connotati da peculiarità tali da non poter essere approcciati solo alla stregua di mere emergenze di ordine o sicurezza pubblica relegandone di fatto l'alveo di responsabilità agli angusti confini della repressione giudiziaria e di polizia. Come ha più volte ribadito il Procuratore pro tempore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, oggi alla guida della Procura Nazionale Antimafia, "la stessa espressione "infiltrazione mafiosa nell'economia, nella società" è assolutamente fuorviante perché non si è in presenza né di una emergenza, né di un'infiltrazione... Si è in presenza di connotazioni strutturali del tessuto sociale ed economico della città e di larga parte del territorio regionale dove la camorra agisce come formidabile fattore di alimentazione finanziaria e di alimentazione del sistema di relazioni, di mediazione, propria dell'ordinario sistema d'impresa. I grandi cartelli camorristici (che controllano larga parte delle attività illecite e non solo illecite della città) oggi coincidono con vere e proprie costellazioni di imprese". E di pari passo la leadership dei cartelli criminali spesso coincide con il management delle reti di impresa. Va dunque superata l'idea di una camorra parcellizzata in tanti piccoli gruppi in caotica contrapposizione fra loro rappresentativi di quell'immagine della "camorra contenitore di violenza urbana ...relegando nell'ombra i grandi cartelli che nel dibattito pubblico non hanno neanche un nome, ma che da oltre trent'anni sono profondamente radicati, hanno attraversato anche grandi conflitti, importanti sforzi repressivi, e nel tempo hanno non solo conservato, ma progressivamente sviluppato la capacità di fare sistema e di preservare i vincoli fiduciari che quel sistema garantiscono. E del resto non è un caso che mai in questi trent'anni figure di rilievo delle famiglie mafiose che reggono le redini quel cartello abbiano rotto il patto di omertà che li accomuna". Un interessante quadro è stato tratteggiato dall'attuale Procuratore Nazionale Antimafia nel corso del convegno "La Città e la Camorra - Napoli e la questione criminale" organizzato dalla Procura di Napoli e dal Laboratorio interdisciplinare di ricerca sulle mafie e la corruzione (LIRMAC) dell'Università Federico II di Napoli tenutosi il 26 novembre 2021 all'interno dell'Ateneo partenopeo già ricordato nella precedente relazione semestrale. Durante l'evento sono state presentate le mappe investigativo-giudiziarie delle alleanze di camorra a Napoli elaborate dalla Procura Distrettuale e dalle Forze dell'ordine del capoluogo campano di seguito riportate. Le rappresentazioni grafiche restituiscono anche visivamente il chiaro assetto della camorra organizzato in un vero e proprio "sistema" basato su stratificati e complessi livelli decisionali, nonché su una struttura criminale consolidata sul territorio e dotata di un direttorio per la gestione e il coordinamento dei gruppi subordinati. La scaltra capacità di generare ingenti profitti anche attraverso attività a basso rischio giudiziario ha infatti trasformato da tempo i principali cartelli camorristici in vere e proprie holding imprenditoriali parti integranti dell'economia legale supportate da stratificati sistemi relazionali fondati su legami personali molto spesso parentali e connivenze in ampi settori dell'imprenditoria e nella pubblica amministrazione. Tutto ciò è peraltro esemplificabile con quello che è stato dagli stessi affiliati denominato il "SISTEMA" ovvero una struttura di coordinamento gestionale che le organizzazioni camorristiche si danno al fine di raggiungere gli obiettivi comuni finalizzati esclusivamente al perseguimento dell'illecito arricchimento. Tuttavia al margine dei grandi cartelli criminali e di quel mondo in cui gli interessi mafiosi si congiungono con quelli dell'impresa persiste la «camorra dei vicoli e delle stese», dei conflitti tra bande che si disputano il controllo dei tradizionali mercati illeciti, del racket e della droga. "Persiste una dimensione violenta che pesantemente e intollerabilmente opprime la vita dei cittadini e della città intera". E tutto ciò attiene all'altra faccia dei fenomeni criminali cioè quella delle "fasce sociali più disagiate per le quali i "diritti fondamentali, la casa, il lavoro, la salute, persino il cibo – ha di recente commentato il Procuratore Melillo – dipendono dall'osservanza delle regole di quel 'SISTEMA'. Qui lo Stato ha spesso solo il

volto duro e distaccato della repressione giudiziaria e di polizia, e si accumulano e si stratificano sentimenti di lontananza siderale dalla Repubblica e dalle sue leggi, e si formano autentici blocchi sociali attorno a valori sostitutivi della legge e delle regole della convivenza, si annulla ogni fiducia nella capacità dello Stato di svolgere sia pure banali funzioni di controllo”. Uno spaccato degli assetti criminali nel territorio di Poggiomarino era stato fornito nella relazione relativa al primo semestre 2001 dagli esiti di un’importante indagine conclusa il 19 aprile 2021 dai Carabinieri nelle province di Napoli, Salerno e in diverse altre aree del territorio nazionale quali Cosenza, Imperia, Ancona e Reggio Emilia. L’attività investigativa aveva individuato due associazioni camorristiche dedite allo smercio di droga. Da una parte il clan Giugliano articolazione dei Fabbrocino e attivo nel riciclaggio e nel trasferimento fraudolento di valori stabilmente in contatto con la ‘ndrina Pesce-Bellocco di Gioia Tauro per l’approvvigionamento di cocaina e marijuana. Dall’altra un secondo clan Giugliano contrapposto al primo e capeggiato da un personaggio vicino allo storico clan Galasso. Alleato con i salernitani Fezza-D’auria-Petrosino e dedito prevalentemente al traffico di stupefacenti. Questo secondo gruppo si riforniva della droga sia tramite un canale albanese, sia attraverso il clan Formicola di San Giovanni a Teduccio e il clan Batti di Terzigno. Nelle dinamiche criminali locali si è poi inserito il nuovo gruppo Amoruso capeggiato da un ex collaboratore di giustizia nei confronti del quale il 17 agosto 2021 i Carabinieri hanno eseguito una misura cautelare per aver ricettato e detenuto armi tra cui un mitra, un kalashnikov e altre armi da guerra, con l’aggravante di aver commesso il fatto “al fine di voler affermare il proprio predominio criminale sul territorio di Poggiomarino ed evitare l’ingresso nel predetto comune di altri gruppi camorristici” (cfr. Relazione Investigativa Antimafia II semestre 2021)

Art. 18 Analisi del contesto interno

Per l’analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all’organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall’altro, il livello di complessità dell’amministrazione o ente.

Il Comune di Poggiomarino, allo stato, conta il Segretario Generale e cinquantadue dipendenti, di cui sette Responsabili di Settore tra cui un Vicesegretario. Il Comune presenta qualche criticità organizzativa dovuta essenzialmente alla carenza di personale a cui si sta facendo fronte con l’espletamento di procedure concorsuali. Nel corso dell’anno 2020, non risulta che siano stati avviati procedimenti disciplinari connessi ad ipotesi di reato né si sono registrati episodi di corruzione; Nella somministrazione dei questionari al pubblico sulla qualità dei servizi è stata prevista la possibilità di segnalare eventuali fatti corruttivi che coinvolgano i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l’Amministrazione e non sono pervenute segnalazioni in tal senso.

Sul piano organizzativo, si riscontra un adeguato livello di informatizzazione, per il quale è peraltro in corso un processo di ulteriore implementazione anche al fine di rendere l’amministrazione più trasparente e vicina ai cittadini.

Art. 19 Analisi del Rischio e mappatura dei processi

Nell’aggiornamento 2019 del PNA, approvato con delibera A.N.A.C. n. 1064 del 13 novembre 2019, l’Autorità ha concentrato la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo in un unico atto di indirizzo le indicazioni già date nei precedenti piani e nei vari atti regolatori rimanendo inalterati gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie. L’Autorità ha altresì fornito indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi. La mappatura dei processi è finalizzata ad individuare le attività dell’amministrazione a rappresentare i processi organizzativi nelle proprie attività componenti e nelle loro interazione con altri processi, pertanto essa assume valore strumentale ai fini dell’identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. I processi individuati dovranno nel corso del prossimo triennio fare riferimento a tutta l’attività svolta dall’organizzazione; nel frattempo, sono stati mappati, con l’ausilio di tutti i responsabili le aree e i processi a maggior rischio tenendo conto nella valutazione del contesto esterno, della tipologia di attività, del grado di discrezionalità del processo decisionale, dell’opacità del processo decisionale e del livello di interesse esterno.

Le aree generali di rischio ed i principali processi rischiosi individuate per ciascuna area sono:

AREA A - ACQUISIZIONE. PROGRESSIONE, GESTIONE DEL PERSONALE

AREA B - CONTRATTI PUBBLICI

AREA C - PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO

AREA D-PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO E/O INDIRETTO PER IL DESTINATARIO

AREA E: AREA A RISCHIO SPECIFICO - Provvedimenti di Pianificazione Urbanistica generale ed attuativa

AREA F-AREA A RISCHIO SPECIFICO – Affari Legali e Contenzioso

AREA G-GESTIONE DELLE ENTRATE DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO

AREA H-GESTIONE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI

AREA I-CONTROLLI, VERIFICHE E ISPEZIONI

PARTE IV
PIANO TRIENNALE TRASPARENZA E INTEGRITA' 2022/2024

Art. 1 Introduzione

La Legge n. 190/2012 individua nella trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. La trasparenza va assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione dedicata alla trasparenza. Il Piano deve essere pubblicato al massimo entro un mese dalla sua adozione sul sito istituzionale.

Con deliberazione di G.C. n. 6 del 31/01/2020 è stato approvato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2020/2022.

Con il processo di digitalizzazione ed il ripensamento del ruolo del settore pubblico, si è determinato un generale progetto di riforma della pubblica amministrazione intesa a migliorarne l'efficienza. Nell'ambito di questo progetto ha assunto un rilievo centrale il concetto di trasparenza che si è arricchito di nuovi significati alla luce dei recenti interventi legislativi:

Accessibilità totale a dati e informazioni per assicurare la conoscenza da parte dei cittadini dei servizi resi dalle amministrazioni;

Controllo diffuso di ogni fase del ciclo di gestione della performance;

Prevenzione dei fenomeni corruttivi e promozione dell'integrità.

Il principale strumento di cui le Amministrazioni dispongono per consentire ai cittadini di verificare l'effettivo rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione è costituito dalla pubblicità dei dati e delle informazioni che consentano di conoscere le attività istituzionali e le modalità di gestione ed erogazione dei servizi.

La trasparenza amministrativa diventa uno dei pilastri di un modello di Governance che mette al centro il cittadino e la partecipazione, ponendo come obiettivo dell'attività amministrativa e dei processi decisionali, le effettive esigenze della comunità.

La trasparenza, attraverso la 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, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, diventa strumento finalizzato a favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive e integra il diritto ad una buona amministrazione al servizio del cittadino.

Il concetto di trasparenza amministrativa è inteso, nella sua accezione più ampia, come garanzia della massima circolazione delle informazioni e dei documenti sia all'interno della pubblica amministrazione, sia all'esterno nei confronti dei cittadini e dei fruitori finali dell'azione amministrativa, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio, segreto statistico e protezione dei dati personali.

Con il d.lgs. n. 97/2016, il legislatore è ritornato nuovamente sul concetto di trasparenza per ampliarne e definirne meglio i contenuti. Il d.lgs. n. 97/2016 ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, ha sancito l'unificazione fra il programma della trasparenza e il programma della prevenzione della corruzione, è intervenuto su diversi obblighi di pubblicazione, ha introdotto nuove sanzioni pecuniarie attribuendo all'Anac la competenza all'irrogazione delle stesse. L'accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, è azionabile da chiunque senza previa dimostrazione della sussistenza di un interesse personale, concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza alcun onere di motivazione, allo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dalla suindicata normativa. Il presupposto imprescindibile di ammissibilità dell'istanza di accesso civico generalizzato sta nella sua strumentalità alla tutela di un interesse generale con la conseguenza che la relativa istanza dovrà essere disattesa laddove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere privato ed individuale. (Cons. Stato Sez. V, 27/01/2021, n. 805). Il diritto di accesso ha sempre preminenza in relazione al fondamentale principio della trasparenza amministrativa e deve essere riconosciuto quando la conoscenza dei documenti richiesti è necessaria per dare concretezza ed effettività all'esercizio del diritto di difesa. Ed è evidente che l'accesso alle offerte tecniche sia finalizzato a valutare la sussistenza o meno di eventuali ulteriori censure, da far valere con motivi aggiunti. A tal riguardo, si rammenta, poi, che ciò che compete all'Amministrazione, sulla base della motivazione della richiesta di accesso, è la verifica dell'astratta inerenza del documento richiesto alla posizione soggettiva dell'istante ed agli scopi che questi intende perseguire per il tramite dell'accesso. Per converso, l'Amministrazione non può subordinare l'accoglimento della domanda alla (propria) verifica della proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria. Le limitazioni all'accesso possono, infatti, ritenersi legittime nei soli casi indicati dalla legge, costituenti eccezione in attuazione

di un bilanciamento di valori tutti costituzionalmente tutelati, e non già sulla base di unilaterali valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla maggiore o minore utilità dell'accesso ai fini di una proficua tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive dell'istante. Il concorrente escluso ha diritto di accedere alla documentazione di gara. L'accesso ai documenti amministrativi è da considerarsi, oltre che un istituto inteso a permettere la conoscenza dei documenti amministrativi in via strumentale alla partecipazione procedimentale o alla difesa in giudizio, "anche come idoneo ad ottenere la conoscenza di atti del procedimento amministrativo quando venga allegata la sussistenza di un interesse alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (TAR Campania - Napoli, sez. VI, 26 febbraio 2020, n.879), la cui nozione è più ampia ed estesa rispetto a quella dell'interesse all'impugnazione, "potendo avere ad oggetto atti idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei confronti dell'istante indipendentemente dalla sussistenza o meno di una loro lesività" (TAR Campania - Napoli, sez. VI, 6 febbraio 2020, n. 579; T.A.R. Puglia Bari Sez. III, Sent., (ud. 20-01-2021) 21-01-2021, n. 119). Sebbene l'accesso civico generalizzato, riconosciuto e tutelato "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", possa essere esercitato da chiunque (quanto alla legittimazione soggettiva) e senza alcun onere di motivazione in ordine all'interesse sotteso alla conoscenza, il suo esercizio non ha un'estensione indiscriminata e illimitata, dovendo in ogni caso misurarsi con le esigenze di tutela di specifici interessi rilevanti, pubblici e privati, espressamente individuati dal legislatore. L'art. 5 del D.Lgs. n. 33 del 2013, dopo aver sancito al primo comma che "l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione", stabilisce infatti, al comma successivo, che "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis". A sua volta, l'art. 5-bis dispone al comma 2 che l'accesso è "rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali". (T.A.R. Lazio Roma Sez. III ter, Sent., (ud. 09-12-2020) 07-01-2021, n. 194). Il "diritto di accesso" ha natura strumentale in quanto situazione giuridica che: - ex se non garantisce la acquisizione o la conservazione di beni della vita e, dunque, non assicura al suo titolare il conseguimento di utilità finali; - è strumentale, piuttosto, al soddisfacimento (o al miglior soddisfacimento) di altri interessi giuridicamente rilevanti (diritti o interessi), rispetto ai quali si pone in posizione ancillare. La conoscenza dei documenti amministrativi deve essere correlata - in modo diretto, concreto e attuale - ad altra "situazione giuridicamente tutelata": non si tratta, dunque, di una posizione sostanziale autonoma, ma di un potere di natura procedimentale, funzionale alla tutela di situazioni stricto sensu sostanziali, abbiano esse consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo. In tal guisa la stessa nozione di legittimazione all'accesso - siccome prefigurata dall'art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241 del 1990, che richiede la titolarità di un interesse "diretto, concreto e attuale" - vale: - a rivelare la ontologica natura strumentale del "diritto di accesso" rispetto ad altra, effettiva, posizione sostanziale (che non può ridursi ad un mero "diritto all'informazione"); - a precludere che un tale potere si risolva in un controllo generalizzato, anche di natura meramente esplorativa o emulativa, sull'agere amministrativo. Né tali conclusioni mutano per effetto della nuova disciplina in tema di accesso civico, in cui la posizione sostanziale tutelata è comunque altra rispetto al mero interesse o diritto alla informazione o trasparenza, concretandosi nello status di cittadino e nel correlato interesse, di valenza metaindividuale al controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche e alla partecipazione al dibattito pubblico (CdS, 3461/17; TAR Lazio, I, 2628/18); e ciò, naturalmente nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di altri interessi giuridicamente rilevanti ex art. 5-bis D.Lgs. n. 33 del 2013, con il richiamo ivi effettuato all'art. 24 L. n. 241 del 1990. (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, Sent., (ud. 10-11-2020) 02-12-2020, n. 5742). La distinzione tra i commi 1 e 2 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, ma non quello soggettivo, potendo chiunque esercitare sia l'accesso civico, di cui al primo comma, sia quello c.d. generalizzato, di cui al secondo comma avendo quest'ultimo la sua ratio nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. (T.A.R. Puglia Bari Sez. I, 21/11/2020, n. 1485). L'accesso civico non può essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto al disegno del legislatore, traducendosi nell'acquisizione di un'ingente documentazione da parte di un privato privo di titolarità di un interesse concreto e attuale e che mai abbia dichiarato di voler promuovere alcuna interlocuzione pubblica. (T.A.R. Puglia Bari Sez. I, 05/10/2020, n. 1239). Sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa va disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato, dovendosi in tal caso il soggetto interessato avvalersi - laddove ne sussistano i presupposti - della specifica tutela accordata dalle disposizioni di cui al Capo V della L. 7

agosto 1990, n. 241. (T.A.R. Sicilia Catania Sez. III, 17/07/2020, n. 1781). Secondo un primo orientamento giurisprudenziale fatto proprio da Consiglio di Stato, sez. VI, 29 aprile 2019 n. 2737, trova applicazione anche in caso di accesso civico generalizzato la "consolidata interpretazione della disciplina sull'accesso documentale, plasticamente applicabile al nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato", in forza della quale "la tutela da parte dell'aspirante accedente nei confronti del silenzio rifiuto, del provvedimento espresso di diniego, totale o parziale e del provvedimento con cui si dispone il differimento, formatisi o resi dall'amministrazione su una istanza ostensiva, deve essere esercitata entro e non oltre il termine decadenziale di trenta giorni (ai sensi dell'art. 116, comma 1, c.p.a.), decorrente dallo spirare del termine procedimentale di trenta giorni (previsto dall'art. 25, quarto comma, L. n. 241 del 1990 per l'accesso documentale e, per l'accesso civico, dall'art. 5, comma 6, D.Lgs. n. 33 del 2013), sicché la proposizione della domanda giudiziale oltre il termine decadenziale di impugnazione del diniego di accesso civico generalizzato (tenendo conto della impostazione interpretativa riferita all'accesso documentale, cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 18 aprile 2006 n. 6 e 20 aprile 2006 n. 7, perfettamente applicabile anche alla simmetrica disciplina processuale riferita dal legislatore all'accesso civico generalizzato nella comune applicazione dell'art. 116 c.p.a.): -rende irricevibile il ricorso tardivamente proposto dinanzi al giudice amministrativo (ovvero nelle sedi giurisdizionali indicate nell'art. 5, commi 8 e 9, D.Lgs. n. 33 del 2013); - rende inammissibile la (ri)proposizione di una domanda di accesso (civico generalizzato) dello stesso tenore di quella fatta oggetto del silenzio diniego, del provvedimento espresso di diniego parziale o totale ovvero del provvedimento di differimento non tempestivamente impugnati." Secondo diverso orientamento, in base al quale in materia di accesso civico, a fronte del silenzio dell'Amministrazione non si realizza una fattispecie di silenzio significativo di segno negativo giacché l'art. 5, vD.Lgs. n. 33 del 2013 impone l'obbligo all'Amministrazione di pronunciarsi con provvedimento espresso e motivato, di tal che il silenzio dell'amministrazione va qualificato come inerzia o inadempimento. In tal caso, infatti, la conseguenza dell'inadempimento non è, che "l'istanza può essere ripresentata sino a quando perdura l'inadempimento, anche in assenza di nuovi fatti", bensì che l'interessato ha l'onere di contestare l'inerzia dell'amministrazione attivando lo specifico rito avverso il silenzio di cui all'art. 117 cod. proc. amm. (T.A.R. Sicilia Catania Sez. III, Sent., (ud. 24-06-2020) 17-07-2020, n. 1781). Tra accesso documentale ed accesso "civico", sia semplice che generalizzato diverse sono le conseguenze del mancato accesso, da un punto di vista processuale. Nel caso di accesso tradizionale si forma il silenzio rigetto, una volta decorsi infruttuosamente trenta giorni dalla richiesta del privato interessato. Nel caso dell'accesso civico, invece, sia nel caso di diniego parziale o totale che di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere, non si forma alcun silenzio rigetto, ma l'istante può attivare una speciale tutela amministrativa interna innanzi al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, formulando istanza di riesame alla quale dovrà essere dato riscontro entro i termini di legge. Sarà quindi onere, per l'interessato, contestare l'inerzia dell'amministrazione attivando lo specifico rito di cui all'art. 117 cod. proc. amm. ovvero, in ipotesi di diniego espresso (anche sopravvenuto), il rito sull'accesso ex art. 116 cod. proc. amm.". (Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121). In via generale, la parte controinteressata viene individuata nel soggetto, individuato o facilmente individuabile sulla base del provvedimento impugnato, titolare di un interesse eguale e contrario a quello azionato dal ricorrente principale - e, quindi, di un interesse al mantenimento della situazione esistente, messa in forse dal ricorso, fonte di una posizione qualificata meritevole di tutela conservativa - suscettibile di essere pregiudicato dall'eventuale emissione di una sentenza di accoglimento del ricorso. In materia di accesso ai documenti amministrativi deve, in particolare, ritenersi 'controinteressato' colui che vedrebbe compromesso il proprio diritto alla riservatezza dall'ostensione del documento richiesto; trattasi di nozione ricavabile, in primo luogo, dall'art. 22, comma 1, lett. c) L. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui i controinteressati devono individuarsi in tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. In secondo luogo dall'art. 5 bis D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di accesso civico, prevede tra gli interessi qualificati, in funzione ostativa all'accesso, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza, nonché gli interessi economici e commerciali del singolo, suscettibili di essere pregiudicati dall'ostensione del documento oggetto di accesso. Inoltre, l'art. 53, comma 5, lett. a), D.Lgs. n. 50 del 2016, in materia di appalti pubblici, accorda tutela alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali. A prescindere dai rapporti intercorrenti fra le esigenze di trasparenza amministrativa e di tutela giuridica degli istanti, sottese all'istanza di accesso, e le esigenze di tutela della riservatezza, poste a garanzia della posizione del controinteressato - variamente ricostruibili a seconda del regime giuridico di accesso concretamente rilevante (nella specie, la parte appellata ha comunque fatto riferimento, in primo grado, sia all'accesso documentale ex art. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, sia all'accesso civico ex art. 5 D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33) - in ogni caso, deve riconoscersi una posizione di controinteresse in capo a colui che, in quanto titolare di dati personali ovvero di segreti commerciali o tecnici suscettibili di essere disvelati dall'ostensione del documento richiesto, dall'accoglimento dell'istanza di accesso subirebbe un pregiudizio nella propria sfera giuridica, sub specie di diritto alla riservatezza di dati racchiusi nel relativo documento. Si tratta di una posizione qualificata e differenziata, in quanto, da un lato, presa in considerazione dal legislatore nel regolare la materia dell'accesso ai documenti amministrativi, dall'altro, imputabile ad un soggetto direttamente inciso dall'azione amministrativa, titolare di una

situazione giuridica soggettiva attiva (diritto alla riservatezza) correlata allo specifico documento oggetto di accesso (Cons. Stato Sez. VI, Sent., (ud. 11-06-2020) 12-06-2020, n. 3745). Il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato e, a sua volta, il rapporto tra queste due discipline generali e quelle settoriali, non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline. Occorre indagare, quindi, la portata e il senso di tali limiti per verificare, caso per caso (la disposizione, appunto parla di "casi") e non per interi ambiti di materia, se il filtro posto dal legislatore a determinati casi di accesso sia radicalmente incompatibile con l'accesso civico generalizzato quale esercizio di una libertà fondamentale da parte dei consociati. Anche le eccezioni assolute insomma, non sono preclusioni assolute perché l'interprete dovrà valutare la volontà del legislatore di fissare in determinati casi limiti più stringenti all'accesso civico generalizzato. Un diverso ragionamento interpretativo, che identificasse interi ambiti di materia esclusi dall'applicazione dell'accesso civico generalizzato, avallerebbe il rischio che i casi del comma 3 dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013, letti in modo frazionato e non sistematico, si trasformino in un "buco nero" della trasparenza - frutto anche di un sistema di limiti che si apre ad altri che rinviano ad ulteriori con un potenziale circolo vizioso e un regressus ad infinitum - ove è risucchiato l'accesso generalizzato, con un ritorno all'opacità dell'azione amministrativa per effetto di una interpretazione che trasforma l'eccezione in regola e conduce fatalmente alla creazione in via pretoria di quelli che, con felice espressione, sono stati definiti "segreti di fatto" accanto ai "segreti di diritto", espressamente contemplati dalla legge. (Cons. Stato Sez. IV, Sent., (ud. 05-03-2020) 20-04-2020, n. 2496). Anche dopo l'entrata in vigore delle norme che disciplinano l'accesso civico generalizzato, permane un settore "a limitata accessibilità", nel quale continuano ad applicarsi le più rigorose norme della L. n. 241/1990. Il legislatore, infatti, pur introducendo con il D.Lgs. n. 97/2016 il nuovo istituto dell'accesso civico "generalizzato", espressamente volto a consentire l'accesso di chiunque a documenti e dati e quindi permettendo per la prima volta l'accesso (ai fini di un controllo) diffuso alla documentazione in possesso delle amministrazioni (e degli altri soggetti indicati nella norma appena citata) e privo di un manifesto interesse da parte dell'accidente, ha però voluto tutelare interessi pubblici ed interessi privati che potessero esser messi in pericolo dall'accesso indiscriminato. Il legislatore ha quindi operato per un verso mitigando la possibilità di conoscenza integrale ed indistinta dei documenti detenuti dall'ente introducendo dei limiti all'ampio accesso (art. 5-bis, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 33/2013) e, per altro verso, mantenendo in vita l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi e la propria disciplina speciale dettata dalla L. n. 241/1990 (evitando accuratamente di novellare la benché minima previsione contenuta nelle disposizioni da essa recate), anche con riferimento ai rigorosi presupposti dell'ostensione, sia sotto il versante della dimostrazione della legittimazione e dell'interesse in capo al richiedente sia sotto il versante dell'inammissibilità delle richieste volte ad ottenere un accesso diffuso (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 09/05/2019, n. 2486).

Con la redazione del presente aggiornamento al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, il comune di Poggiomarino intende indicare le principali azioni e linee di intervento che intende perseguire nel triennio 2021/2023 in tema di trasparenza e cultura della legalità, sia all'interno della struttura comunale che all'esterno.

1. Normativa di riferimento

Le principali fonti normative in materia di trasparenza sono:

- Legge n. 241/1990;
- Legge n. 69/2009;
- d.lgs. n. 150/2009 art. 11;
- Legge n. 190/2012;
- d.lgs. n. 33/2013;
- Legge n. 124/2015;
- d.lgs. n. 97/2016;
- Regolamento (UE) 2016/679

2. Struttura amministrativa

Il Comune di Poggiomarino ha una popolazione residente di 21206 abitanti così come risultante dai dati dell'ultimo censimento della popolazione 2011.

La struttura organizzativa del Comune di Poggiomarino risulta articolata in Settori, Servizi e Uffici e il suo funzionamento è disciplinato nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

Il Settore costituisce la struttura di massima dimensione dell'ente, cui è preposto un funzionario di categoria D; il Servizio è la struttura organizzativa intermedia;

l'Ufficio costituisce un'articolazione interna al Servizio.

La dotazione organica prevede n. 120 dipendenti rispetto a n. 52 dipendenti in servizio oltre il Segretario Generale.

Si riportano di seguito i settori con i relativi Responsabili:

- | | |
|---|--|
| ▪ Settore I- Affari generali ed istituzionali – | Responsabile dr.ssa Rosa Finaldi |
| ▪ Settore II – Programmazione Economico Finanziaria - | Responsabile dr.ssa Antonietta De Rosa |
| ▪ Settore III - Patrimonio e attività manutentive - | Responsabile ing. Aniello Annunziata |
| • Settore IV – Sviluppo Urbanistico ed Economico del territorio - | Responsabile ing. Rino Pagano |
| ▪ Settore V - Polizia Locale e protezione civile - | Responsabile magg. Rita Bonagura |
| ▪ Settore VI - Attività sociali, culturali e ricreative - | Responsabile Arch. Raffaella Fornaro |
| ▪ Settore VII - LLPP e protezione civile - | Responsabile arch. Del Sorbo Giuseppe |

3. **Obblighi di trasparenza: accesso civico ed accesso generalizzato**

Le disposizioni di cui al d.lgs. n. 97/2016 hanno riordinato la disciplina degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

La trasparenza è realizzata attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti, in conformità a peculiari specifiche e regole tecniche, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente senza autenticazione ed identificazione.

Il d.lgs. n. 97/2016 ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, ha sancito l'unificazione fra il programma della trasparenza e il programma della prevenzione della corruzione, è intervenuto su diversi obblighi di pubblicazione, ha introdotto nuove sanzioni pecuniarie attribuendo all'Anac la competenza all'irrogazione delle stesse.

L'art. 5 al comma 1 disciplina l'istituto dell'accesso civico mentre al comma 2 disciplina l'istituto dell'accesso civico generalizzato.

L'accesso civico è il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione, pur essendo obbligatoria.

L'accesso civico generalizzato è il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5 bis dello stesso decreto legislativo n. 97/2016.

Con deliberazione di C.C. n. 43 del 2/5/2017 è stato approvato il Regolamento sull'accesso civico e l'accesso generalizzato con il quale si disciplinano, in particolare, il procedimento per l'esame delle istanze di accesso, i soggetti Responsabili dell'istruttoria, l'istituzione di un registro delle istanze di accesso.

Il Responsabile per la trasparenza che svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate è il Segretario Generale che è anche il Responsabile della prevenzione della corruzione. Lo stesso è coadiuvato dal Responsabile del settore Affari Generali che periodicamente, e in ogni caso semestralmente al controllo degli obblighi di pubblicazione.

4. **Procedimento di elaborazione del programma**

Il d.lgs. n. 97/2016 ha confermato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente e da inserire quale sezione del Piano per la prevenzione della corruzione.

Nel Programma sono indicate le iniziative previste per garantire:

- a) Un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dall' ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione);
- b) La legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

L'elaborazione del programma avviene nel rispetto delle indicazioni contenute nei seguenti provvedimenti normativi:

- D.lgs. n. 196/2003 “Codice in materia di protezione dei dati personali”;
- D.lgs. n. 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;
- Delibera Anac n. 50/2013 “Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016” ;
- Delibera Anac 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;
- Delibera Anac “Applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 – Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico”;
- Circolare n. 2/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica “d.lgs. n. 33 del 2013 – attuazione della trasparenza”;

- 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 d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33”;
- Linee guida Anac 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. n. 97/2016.

5. Azioni già intraprese e obiettivi del programma

Il Comune di Poggiomarino è dotato di un sito istituzionale che contiene le informazioni utili al cittadino e che dovrà essere oggetto di ulteriore implementazione al fine di rendere ancora più fruibili le informazioni e gli atti in esso contenuti. L’Albo pretorio *on – line* contiene una sezione denominata “*Archivio*” nella quale è attualmente possibile consultare tutte le deliberazioni di Consiglio e di Giunta nonché le Determinazioni dei Responsabili dei Settori anche successivamente alla scadenza del termine di pubblicazione. Al riguardo, occorre evidenziare che l’art. 124, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 stabilisce che “Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all’albo pretorio, nella sede dell’ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge”. Invero, il Garante per la Protezione dei dati personali ha fornito specifiche indicazioni alle pubbliche amministrazioni in ordine alle cautele da adottare per la diffusione di dati personali in Internet per finalità di trasparenza e pubblicità dell’azione amministrativa con le proprie Linee guida in materia di trasparenza, anche con riferimento alle pubblicazioni nell’albo pretorio online degli enti locali. Nelle predette Linee guida, è espressamente previsto che, una volta trascorso il periodo temporale previsto dalle singole discipline per la pubblicazione degli atti e documenti nell’albo pretorio: “gli enti locali non possono continuare a diffondere i dati personali in essi contenuti. In caso contrario, si determinerebbe, per il periodo eccedente la durata prevista dalla normativa di riferimento, una diffusione dei dati personali illecita perché non supportata da idonei presupposti normativi”. Secondo il Garante, la permanenza nel web di dati personali contenuti nelle deliberazioni degli enti locali oltre il termine di quindici giorni, previsto dall’art. 124 del citato D.Lgs. n. 267/2000, può, infatti, integrare una violazione dell’art. 19, comma 3, del Codice (ora riprodotto nell’art. 2-ter, commi 1 e 3, del Codice), laddove non esista un diverso parametro legislativo o regolamentare che preveda la relativa diffusione. In tale caso, se gli enti locali intendono continuare a mantenere nel proprio sito web istituzionale gli atti e i documenti pubblicati nelle sezioni dedicate agli archivi degli atti e/o della normativa dell’ente, devono apportare gli opportuni accorgimenti per la tutela dei dati personali. In tali casi, quindi, è necessario provvedere a oscurare nella documentazione pubblicata i dati e le informazioni idonei a identificare, anche in maniera indiretta, i soggetti interessati. Tanto evidenziato, il Responsabile del Settore in cui è incardinato l’Ufficio C.E.D. - e per il tramite di questo - dovrà curare l’implementazione del Sito Istituzionale apportando ogni modifica che lo renda ancora più fruibile e conforme alla normativa vigente; inoltre, ciascun Responsabile di Settore ed, in particolare, il Responsabile del Settore in cui è incardinato l’Ufficio C.E.D. dovranno immediatamente avviare le procedure volte ad apportare gli opportuni accorgimenti per la tutela dei dati personali, mediante l’oscuramento, nella documentazione pubblicata, dei dati e delle informazioni idonei a identificare, anche in maniera indiretta, i soggetti interessati.

L’utilizzo della Posta Elettronica Certificata, già introdotta dall’art. 54 del D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 “Codice dell’Amministrazione Digitale” rientra negli adempimenti richiamati nel Programma in quanto strumentale per l’attuazione dei compiti di trasparenza.

Il comune è dotato del servizio di Posta Elettronica Certificata per il protocollo generale e la casella istituzionale, in conformità alle previsioni di legge (art. 34 L. 69/2009) è pubblicizzata sulla *home page*, nonché censita nell’IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni).

Inoltre, ogni servizio ha una casella di posta elettronica certificata.

I messaggi inviati all’indirizzo PEC assumono lo stesso valore di una raccomandata con ricevuta di ritorno solo se il mittente e il destinatario utilizzano caselle di PEC. I documenti ricevuti tramite PEC arrivano direttamente al protocollo Generale che provvede, mediante protocollazione ed assegnazione, a trasmettere in forma digitale il documento in arrivo ai destinatari interni. I documenti ricevuti tramite PEC sono considerati attendibili se sottoscritti dal titolare della stessa PEC e, nei casi previsti dalle norme, accompagnati da una copia del proprio documento di identità; in caso contrario, ovvero nel caso in cui il sottoscrittore del documento è un soggetto diverso dal titolare della PEC, i documenti produrranno effetti giuridici solo se firmati digitalmente.

Su iniziativa del Presidente del Consiglio comunale, sul sito istituzionale viene regolarmente pubblicata la video ripresa delle sedute del consiglio comunale. La sezione Amministrazione Trasparente è stata progressivamente arricchita di contenuti e sono state implementate le sottosezioni. Alcune procedure per la pubblicazione di informazioni sono state aggiornate e, precisamente, la procedura per la pubblicazione di cui all’art. 26 del d.lgs. n. 33/2013 e la procedura riferita alla pubblicazione dei dati e delle informazioni relativi agli organi di indirizzo politico. Con deliberazione di C.C. n. 18 dell’8/5/2015 è stato approvato il Regolamento relativo agli obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico. Dalla *home page* del sito istituzionale è possibile, inoltre, accedere alla sezione “*Segnalazioni*” attraverso la quale il cittadino può, attraverso la posta elettronica interagire con alcuni servizi (Ambiente, Anagrafe, Commercio, servizi Sociali, Edilizia, SUAP,...). Con deliberazione di C.C. n. 43 del 2/5/2017 è stato approvato il Regolamento sull’accesso civico e l’accesso generalizzato ed è stato istituito

il Registro delle istanze di accesso civico e accesso generalizzato. Attesa la molteplicità delle informazioni da pubblicare e le difficoltà interpretative connesse alle modalità di pubblicazione di alcune informazioni, gli obiettivi che il Comune di Poggiomarino intende perseguire attraverso il presente Programma sono il miglioramento della qualità delle informazioni e l'implementazione dei servizi *on line* come del resto previsto dalla normativa emergenziale antiCOVID19.

6. Iniziative di comunicazione della trasparenza

Il Comune si propone di continuare ad organizzare annualmente una GIORNATA DELLA TRASPARENZA per promuovere e valorizzare la trasparenza e raggiungere i seguenti obiettivi:

- Illustrare i contenuti della programmazione dell'azione amministrativa annuale e triennale;
- Attraverso la partecipazione dei cittadini, individuare le informazioni di concreto interesse della collettività da rendere facilmente accessibili;
- Verificare la corrispondenza dell'azione amministrativa rispetto ai bisogni della collettività, incentivare il dialogo ed il coinvolgimento dei diversi stakeholder e programmare, quindi, obiettivi ed azioni mirate al miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dell'azione amministrativa.

In aggiunta o in alternativa alla Giornata della Trasparenza, il comune organizza periodicamente incontri e/o convegni per illustrare iniziative e attività specifiche di particolare interesse per la cittadinanza.

7. Processo di attuazione del programma

Responsabili della pubblicazione

Ciascun Responsabile di Settore dovrà, curare la trasmissione dei dati al Servizio Informativo per la pubblicazione, come da tabella allegata, restando in capo ad ogni Responsabile la veridicità del contenuto del dato pubblicato e del loro aggiornamento a seguito di variazione delle informazioni o a seguito di richiesta della struttura competente.

La mancata pubblicazione o il mancato aggiornamento sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Il legislatore ha ribadito la necessità di integrazione tra performance e trasparenza, sia per ciò che riguarda la pubblicità degli atti e delle informazioni prodotte dal ciclo di gestione della performance, sia all'espressa previsione di obiettivi di trasparenza nel piano della performance. Pertanto, nel piano della performance saranno attribuiti ai Responsabili dei settori specifici obiettivi per la trasparenza e l'integrità.

I Responsabili dei settori possono individuare uno o più dipendenti ad essi assegnati cui affidare gli adempimenti in tema di trasparenza.

Tutti i dipendenti dell'Ente assicurano l'adempimento degli obblighi di trasparenza, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati soggetti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

8. Qualità delle pubblicazioni

L'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che "le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità".

Il Comune di Poggiomarino persegue l'obiettivo di garantire la qualità delle informazioni pubblicate *on line*, nella prospettiva di raggiungere un adeguato livello di trasparenza.

Tutti i dati ed i documenti oggetti di pubblicazione, unitamente al presente piano, sono organizzati nella sezione linkata alla homepage del sito internet istituzionale denominata "Amministrazione Trasparente" e nelle sezioni e categorie attualmente organizzate sul sito raggiungibili già dalla home page.

Le pagine di tale sezione dovranno rispondere ai requisiti richiamati dalle Linee Guida per i siti web delle PA in merito a:

- trasparenza contenuti minimi dei siti pubblici;
- aggiornamento e visibilità dei contenuti;
- accessibilità e usabilità;
- classificazione semantica;
- formati aperti;
- contenuti aperti.

Tali requisiti saranno soddisfatti progressivamente, tenendo conto della necessità di sviluppare specifiche applicazioni per la gestione dei dati concernenti la trasparenza in modo strutturato.

I dati dovranno essere forniti per posta elettronica in file nel cui contenuto dovranno essere indicati:

- autore/struttura/ufficio/persona che ha creato il documento;
- periodo: ad esempio, l'anno per quanto riguarda incarichi o compensi, la data di aggiornamento per quanto riguarda i *curricula*, ecc.;

- oggetto: la tipologia delle informazioni contenute, in modo sintetico;
- la data di pubblicazione e dell'aggiornamento.

Il Servizio Informativo:

- renderà disponibili i dati oggetto di pubblicazione in almeno uno dei formati aperti stabiliti dalle Linee Guida per la predisposizione del piano triennale della trasparenza e integrità.

L'attuazione della trasparenza deve in ogni caso essere contemperata con l'interesse costituzionalmente protetto della tutela della riservatezza. Quindi, nel disporre la pubblicazione, i soggetti obbligati debbono assicurarsi che siano adottate tutte le cautele necessarie per evitare un'indebita diffusione di dati personali consultando gli orientamenti del Garante per la protezione dei dati personali per ogni caso dubbio.

Con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27/4/2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e, il 19/9/2018, del decreto legislativo n. 101/2018 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali – d.lgs. n. 196/2003 – alle disposizioni del Regolamento europeo, si sono resi necessari dei chiarimenti da parte del Garante della privacy sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione.

Sostanzialmente, il regime di trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici, è rimasto inalterato in quanto è consentito soltanto se previsto da una norma di legge o di regolamento: è necessario quindi per la PA, prima di pubblicare dati e documenti con dati personali, verificare se la disciplina in materia di trasparenza prevista dal d.lgs. n. 33/2013 e successive modifiche ed integrazioni preveda tale obbligo. Anche nel caso in cui la pubblicazione sia prevista, è necessario comunque rispettare i criteri previsti in materia di trattamento dei dati personali dall'art. 5 del Regolamento UE, ovvero i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto strettamente necessario.

Il Regolamento europeo 2016/679 ha inoltre previsto l'obbligo di nomina del Responsabile della protezione dei dati (RPD) per tutti i soggetti pubblici. Il comune di Poggiomarino ha assegnato l'incarico al dott. Biondillo Giacomo.

9. Monitoraggio e vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza è affidato al Responsabile della Trasparenza coadiuvato dal Responsabile degli Affari Generali e all'Organismo Indipendente di valutazione che effettua controlli periodici ai fini delle attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

L'OIV utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione della performance sia organizzativa che individuale dei Responsabili dei settori.

Il Servizio informativo appronterà apposite pagine nella sezione sulla trasparenza del sito istituzionale per ospitare questionari di valutazione e suggerimenti da parte degli utenti.

10. Dati ulteriori

Al fine di rendere sempre più trasparente l'attività amministrativa, nel corso dell'anno 2021 l'Amministrazione pubblicherà, nella sezione Amministrazione trasparente sottosezione di secondo livello "Provvedimenti Dirigenti Amministrativi" previa anonimizzazione dei dati personali presenti, i seguenti dati:

- Elenchi certificati di agibilità;
- Elenco dei permessi a costruire;
- Elenco SCIA Commercio;
- Elenco controlli raccolta differenziata;

I Responsabili dei settori sono responsabili dell'elaborazione e trasmissione al Servizio Informativo degli obblighi di pubblicazione come riportati nelle tabelle riportate nell'allegato al presente Piano.

SEZIONE 3 Organizzazione e Capitale Umano

3.1 Struttura Organizzativa

La struttura organizzativa è articolata in Settori che costituiscono la principale struttura organizzativa dell'ente e consente l'esercizio delle responsabilità gestionali e la principale forma di aggregazione per materia delle diverse competenze affidate in gestione all'ente.

I **Responsabili di Settore**, nel rispetto della autonomia gestionale che compete loro, sono chiamati ad una diretta responsabilità di risultato rispetto alle gestioni ad essi affidate dal Sindaco.

Informano l'attività delle strutture da essi dirette a logiche di informazione, collaborazione, programmazione nonché verifica e controllo delle attività svolte; assumono la diretta responsabilità dei risultati della gestione delle unità di riferimento a fronte della assegnazione di risorse umane, strumentali e di budget di spesa predefiniti; rispondono della corretta gestione, del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto dei tempi assegnati; sono

chiamati a partecipare alle fasi di costruzione del piano delle performance, a rendicontare circa le fasi di attuazione degli obiettivi di rispettiva competenza ed a quant'altro stabilito dal Sistema di valutazione.

3.2 Organizzazione del Lavoro agile

Il Comune di Poggiomarino, con il Piano del lavoro agile, intende dar corso a livello "aziendale" all'applicazione della normativa legale in materia di lavoro agile;

contestualmente, intende continuare nella sperimentazione del lavoro agile già condotta presso l'Ente negli scorsi anni, in occasione del manifestarsi della pandemia sia pure nei limiti consentiti dalla carenza di personale.

Tale modalità di espletamento delle prestazioni è inserita nel processo di innovazione dell'organizzazione del lavoro allo scopo di stimolare il cambiamento strutturale del funzionamento della pubblica amministrazione, in direzione di una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, della produttività del lavoro, di orientamento ai risultati e di agevolare i tempi di vita e di lavoro.

Del resto, in via operativa, esperienza è stata maturata al fine di fronteggiare efficacemente l'emergenza sanitaria del 2020/2021, consentendo di contemperare l'esigenza di contrasto alla pandemia con la necessità di continuità nell'erogazione dei servizi comunali.

Su tali basi si è sviluppato il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (P.O.L.A.) che si integra nel ciclo di programmazione dell'Ente attraverso il Piano della Performance, come previsto dall'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 approvato con deliberazione di G.C. n. 87/2022 (Allegato 3).

3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale

L'art.39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha introdotto lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno del personale finalizzata ad assicurare migliore funzionalità dei servizi e ottimizzazione delle risorse, nei limiti delle disponibilità di bilancio.

L'art.91, comma 1°, del d.lgs. 18/8/2000, n. 267, prevede che gli Organi di vertice delle Amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999 n. 68, adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale.

L'art. 19 comma 8 della legge 448/2001 (legge finanziaria 2002) dispone che, a decorrere dall'anno 2002, gli organi di revisione contabile degli Enti locali accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate. L'art. 3 comma 120 bis del d.l. n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014 stabilisce, altresì, che il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni in materia di assunzioni e di spesa di personale deve essere certificato dai Revisori dei conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del Bilancio annuale dell'Ente;

L'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 16 della legge n. 183/2011, stabilisce che le pubbliche Amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, sono tenute a darne immediata comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica. Le Amministrazioni che non adempiono alla ricognizione annuale non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere. Per soprannumerarietà si intende la situazione per cui il personale in servizio supera la dotazione organica in tutte le qualifiche, categorie o aree. Per eccedenza si intende la situazione per cui il personale in servizio supera la dotazione organica in una o più qualifiche, categorie o aree professionali.

L'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. n. 75/2017 recita: *"allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'art. 6 ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'art. 33"*.

Il Ministero della Semplificazione e per la pubblica amministrazione ha emanato le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale con decreto Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'8 maggio 2018 pubblicato sulla G.U. n. 173 del 27/7/2018. Come espressamente previsto dal d.lgs. n. 75/2017, occorre adeguare gli strumenti di pianificazione delle risorse umane ai nuovi indirizzi legislativi, finalizzati al superamento della dotazione organica quale strumento statico di organizzazione.

Il documento espressamente fissa due principi:

- *“gli enti territoriali opereranno, nell’ambito dell’autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica”;*
- *Le linee guida, adottate con decreti di natura non regolamentare definiscono una metodologia operativa di orientamento che le amministrazioni adatteranno, in sede applicativa, al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore”.*

Le Linee Guida non hanno, dunque, natura regolamentare ma definiscono una metodologia operativa di orientamento ferma l’autonomia organizzativa garantita agli enti locali;

Tuttavia, una delle principali novità della riforma del testo unico sul pubblico impiego è la valorizzazione del piano del fabbisogno del personale rispetto alla dotazione organica. Mentre prima della riforma il fabbisogno del personale era determinato sulla base della dotazione organica intesa come il complesso delle risorse umane suddivise per categoria e profilo professionale necessarie allo svolgimento delle attività dell’ente per il conseguimento degli obiettivi e le finalità istituzionali delle amministrazioni, dopo il d.lgs. n. 75/2017 la dotazione organica diventa una conseguenza delle scelte compiute dalle amministrazioni nel piano del fabbisogno. Il concetto di dotazione organica diventa, dunque, estremamente dinamico, potendo modificarla ogni qual volta lo richiedano norme di legge o nuove metodologie organizzative sempre nel rispetto dei vincoli imposti in materia di assunzioni e spesa del personale.

Secondo la novella impostazione definita dal d.lgs. n. 75/2017 e dalle successive linee guida ministeriali, è superato il tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento troppo rigido non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della P.A. Il piano del fabbisogno appare invece strumento maggiormente flessibile e, altresì, modificabile per il sopraggiungere di nuove e/o diverse esigenze.

Il nuovo concetto di dotazione organica si traduce di fatto nella definizione di una dotazione dispesa potenziale massima che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa sostenibile e non valicabile. Precisamente, per i comuni la spesa del personale in servizio sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzione consentite non può essere superiore all’indicatore di spesa potenziale massima consentita dalla normativa vigente.

Alla luce delle linee guida, il concetto di fabbisogno di personale implica un’attività di analisi sotto un duplice profilo:

- quantitativo – riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla *mission* dell’amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualitativo – riferito alle tipologie di profili e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell’amministrazione, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell’evoluzione dell’organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

In sede di elaborazione dei piani i profili quantitativi e qualitativi devono convivere posto che, soprattutto in ragione dei vincoli finanziari esterni che incidono negativamente sulla quantificazione del fabbisogno, le scelte qualitative diventano determinanti al fine dell’ottimale utilizzo delle risorse tanto finanziarie quanto umane.

Come si legge nel richiamato documento, le novità introdotte dal d.lgs. n. 75/2017 sono finalizzate a mutare la logica e la metodologia che le amministrazioni devono seguire nell’organizzazione e nella definizione del proprio fabbisogno di personale.

La scelta delle competenze professionali deve essere coerente con gli obiettivi generali di performance organizzativa incentrati sul miglioramento della qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese; non si applica una mera logica di sostituzione del personale uscente ma è imprescindibile l’individuazione delle professionalità e delle competenze necessarie al soddisfacimento di bisogni emergenti per rendere più efficiente l’organizzazione del lavoro e adeguare la struttura alle nuove modalità di offerta di servizi ai cittadini, anche attraverso l’uso delle tecnologie.

Il piano del fabbisogno del personale annuale e triennale deve essere improntato prioritariamente ad ottimizzare l’impiego delle risorse pubbliche disponibili e garantire l’ottimale distribuzione delle risorse umane anche mediante la valorizzazione delle professionalità interne.

La stratificazione normativa e la complessità dei vincoli che caratterizzano il presente Piano, rendono opportuna una ricognizione normativa sintetica della disciplina delle assunzioni.

Il legislatore da oltre un decennio persegue il principio del contenimento della spesa pubblica anche attraverso il

contenimento della spesa del personale, introducendo e continuamente modificando, nel corso dell'ultimo decennio, una serie di vincoli assunzionali espressi in termini percentuali sulle cessazioni e finalizzati a regolare il turn over del personale ed in particolare di quello a tempo indeterminato. Per gli enti soggetti al patto di stabilità sono state variate costantemente le percentuali assunzionali in relazione alla spesa dei cessati. A ciò si aggiunge il tetto di spesa introdotto dall'art. 1 comma 557 quater della legge n. 296/2006.

L'insieme dei vincoli imposti ed il complesso quadro normativo hanno determinato enormi difficoltà, soprattutto per i comuni, a procedere a nuove assunzioni e a sostituire i dipendenti cessati dal servizio. Questa è la principale causa della contrazione degli organici e dell'incremento dell'età media del personale in servizio.

Gli Enti Locali ormai da oltre un decennio sono sottoposti a una severa disciplina vincolistica in materia di spese di personale e limitazioni al turn-over. Gli enti locali sono chiamati fin dal 2007 al contenimento della spesa del personale secondo i criteri dettati dai commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006 e s.m.i., differenziati in base alla tipologia di ente ed alla situazione organizzativa e/o finanziaria, secondo quanto stabilito da successivi interventi legislativi.

La capacità di gestire efficaci politiche per il personale negli ultimi anni è stata fortemente compressa dalla legislazione finanziaria, che ne ha drasticamente ridotto l'autonomia organizzativa. Tutto ciò ha comportato una consistente riduzione del personale del comparto delle autonomie locali, una riduzione del valore medio delle retribuzioni e un notevole incremento dell'età media del personale.

Il legislatore ha imposto vincoli sia di carattere generale che specifici a seconda del comparto.

Prioritariamente gli enti locali sono tenuti al rispetto del patto di stabilità e dall'anno 2016 al rispetto del pareggio di bilancio. L'art. 1 commi da 819 a 830 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per l'anno 2019) ha disposto per gli enti territoriali il superamento delle norme sul pareggio di bilancio a decorrere dall'anno 2019. In particolare il comma 821 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 dispone che, dall'esercizio 2019, gli enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo da desumere, in ciascun anno, dal prospetto di verifica degli equilibri di cui allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011. La circolare del MEF n. 3 del 14/02/2019 ha chiarito che, in materia di personale, le disposizioni normative che fanno riferimento alle regole del patto di stabilità interno o al rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 o, più in generale, degli obiettivi di finanza pubblica, si intendono ora riferite all'equilibrio di bilancio di cui all'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018.

A detto vincolo primario, si accompagna l'osservanza dell'obbligo di riduzione tendenziale della spesa del personale disposto dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006 così come successivamente modificato, da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia. La violazione di detto obbligo è sanzionata con il divieto di assunzione nell'esercizio successivo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione nonché con il divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della norma in oggetto.

A decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della legge n. 114/2014. Tale limite per il contenimento della spesa di personale, rappresentato dal valore medio del triennio 2011/2013, rimane un limite fisso per ciascun anno di riferimento a decorrere dall'anno 2014. Il legislatore introduce così un parametro temporale fisso.

Come emerge dalla lettura delle norme richiamate, la nuova disciplina e quella pregressa di cui all'art. 1 comma 557 – quater legge n. 296/2006 sui tetti di spesa hanno due ambiti di applicazione differenti: le norme introdotte dall'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019, infatti, individuano i criteri per stabilire quando e in che misura i comuni possano procedere ad assumere nuovo personale a tempo indeterminato, mentre le norme dettate dai commi 557- quater e 562, art. 1, L. n. 296/2006, fissano i limiti alla spesa complessiva del personale in un'ottica di contenimento della stessa. Pertanto, poiché i due interventi normativi richiamati disciplinano due aspetti differenti della gestione del personale, non è configurabile alcuna abrogazione implicita della vecchia disciplina ad opera della nuova. Peraltro, proprio al fine di regolare le possibili interferenze fra le due discipline, l'art. 7, comma 1, D.M. Pubblica amministrazione 17 marzo 2020, adottato in attuazione dell'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019, ha espressamente previsto che "la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli artt. 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della L. 27 dicembre 2006,

n. 296". Ne consegue, pertanto, che permane a carico del comune l'obbligo di rispettare i limiti di spesa fissati, a seconda della fascia demografica, dai commi 557-quater e 562, art. 1, L. n. 296/2006 e che, qualora il comune

che sia in regola con i predetti limiti proceda, sulla base della disciplina introdotta dall'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019, all'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, la maggior spesa contratta per queste ultime assunzioni non si computa ai fini della verifica del rispetto del limite di spesa previsto dai predetti commi 557-4 e 562. (Corte dei Conti Lombardia Sez. contr. Delib., 09/12/2020, n. 164)

Come chiarito dal Dipartimento della Funzione Pubblica con nota n. 11786 del 22/02/2011, ai fini del computo delle economie derivanti dalle cessazioni di personale avvenute nell'anno precedente, non rileva né l'effettiva data di cessazione né la posizione economica in godimento ma esclusivamente quella di ingresso. Allo stesso modo, per il computo delle facoltà assunzionali, la spesa deve essere considerata annuale, indipendentemente dalla data di assunzione effettiva.

Il sistema del *turn over* ha subito una radicale riforma nel 2020, in attuazione di quanto previsto dal c.d. *Decreto Crescita* (D.L. n. 34/2019) che, all'articolo 33, ha introdotto un nuovo sistema di calcolo della capacità assunzionale per i Comuni (comma 2) e per le Città metropolitane (comma 1bis), prevedendo il superamento del *turn-over* e l'introduzione del criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

L'art. 33, comma 2, del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58, (nel seguito, anche "DL.34/2019") ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle regole fondate sul *turn-over* (cfr. art. 3, comma 5, del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, *convertito con Legge 11 agosto 2014, n. 114*) e *l'introduzione di un sistema maggiormente flessibile*.

In particolare, l'art. 33, comma 2, del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, prevede che "A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. ..."

Con deliberazione di G.C. n. 44/2022 e n. 57/2022 è stato approvato il piano del fabbisogno del personale per l'anno 2022 (Allegato 4).

SEZIONE 4 Monitoraggio

Il monitoraggio del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, nonché delle disposizioni di cui all'art. 5 del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) sarà effettuato:

- secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, per quanto attiene alle sottosezioni "Valore pubblico" e "Performance";
- secondo le modalità definite dall'ANAC, relativamente alla sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza";
- su base triennale dall'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV) di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ai sensi dell'articolo 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativamente alla Sezione "Organizzazione e capitale umano", con riferimento alla coerenza con gli obiettivi di performance.