

COMUNE DI NOCERA INFERIORE

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L.190/2012

- REVISIONE ANNUALE ANNO 2019

PTPC 2019-2021

PARTE PRIMA: PREMESSA

1. PREMESSA

La Legge 190/2012 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, ha imposto all’organo di indirizzo politico degli Enti Locali, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione (di seguito RPCT), l’adozione e costante aggiornamento di un Piano triennale di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (di seguito PTPC), quale strumento che individua e sviluppa le strategie per la prevenzione ed il contrasto di tale evento.

La legge ha introdotto un nuovo concetto di corruzione, inteso in senso lato, tale per cui “*le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica ... e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma delle situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo*” (cfr. PNA 2.1). Fenomeni di *maladministration* che vanno dal mancato rispetto dei termini procedurali, alla scarsa competenza, al carente controllo, creano contesti all’interno dei quali è possibile che si sviluppino forme di illegalità.

2. I SOGGETTI OBBLIGATI

L’ambito soggettivo d’applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. “*Freedom of Information Act*” (o più brevemente “*Foia*”). Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001. Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall’articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001. Le pubbliche amministrazioni hanno l’obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all’aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo. Con gli aggiornamenti di cui al presente Piano, l’Ente si propone di contrastare il fenomeno corruttivo, nell’ampia accezione anzidetta, attraverso l’adozione di adeguate misure individuate a valle del processo di valutazione dei rischi e di mappatura dei processi tenendo conto dell’aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione approvato in via definitiva dall’ANAC con Delibera 1074 del 21 novembre 2018.

3. PROCESSO DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO ed esiti delle azioni del PTPC 2018/2020

La Giunta Comunale - con deliberazione n. 174/2014- ha approvato, per il triennio 2014-2016, il primo Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione del Comune di Nocera Inferiore.

Con successiva delibera n 240/2015, la Giunta ha approvato l'aggiornamento del Piano per il triennio 2015-2017. e in sede revisionale, tenuto conto dei correttivi necessari evidenziatisi nel corso del 2014, anno di prima applicazione, si ritenne di poter rafforzare il sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi attraverso il miglioramento di misure già previste nel PTPC, con implementazione di talune delle azioni a contrasto e maggiore definizione della tempistica.

In sede di nuova revisione per il triennio 2016-2018, l'attuazione delle misure considerate in virtù delle novità introdotte dall'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione, ha dovuto confrontarsi con una drastica riduzione di personale in particolare figure apicali, senza possibilità di ricorso al turn over e con la situazione economico finanziaria del comune che nel 2015 ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario.

In presenza delle criticità segnalate nelle considerazioni generali le misure adottate nel PTPC in assenza di modifiche delle condizioni strutturali dell'ente rischiavano di non trovare neanche nei tempi medi, attuazione.

La misura concreta sulla quale è stato possibile investire tempo e risorse umane è stata la formazione il cui programma rivolto sia ai dipendenti che alla cittadinanza è stato avviato con un primo incontro previsto ed effettuato nel primo trimestre 2017.

Allo stesso tempo va segnalata la revisione dell'organigramma e relativo funzionigramma per assicurare il corretto funzionamento della struttura organizzativa, conclusasi nell'anno 2016.

Con l'aggiornamento del Piano 2018 si è preso atto che le difficoltà di svolgere il ruolo di elaborazione, controllo ed impulso che l'attuazione del PTPC richiede, difficoltà connesse agli incarichi gestionali conferiti al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza dirigente dei settori Affari Generali, Economico-Finanziario, Socio -Formativo si sono nel corso dell'esercizio ridimensionate potendo così intraprendere un percorso più organico e rispondente alle finalità della normativa in oggetto .

- Esiti del monitoraggio sull'attuazione delle misure previste nel PTPC 2018/2020

Il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure individuate dal Piano triennale di prevenzione della corruzione è il vero obiettivo degli strumenti anti-corruzione, in quanto evidenzia che cosa l'amministrazione sia concretamente in grado di attuare, in termini di prevenzione dei comportamenti corruttivi.

Le operazioni di monitoraggio, sono state disposte dal Segretario Generale quale Responsabile per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza con successive circolari , indirizzate ai dirigenti di Settore , aventi ad oggetto la ricognizione sia dello stato di attuazione delle misure di carattere generale che delle misure di carattere ulteriore.

La verifica tende, , ad accertare la corretta applicazione delle misure predisposte, con le modalità e nei tempi previsti e la reale efficacia delle stesse in termini di prevenzione del rischio di fenomeni corruttivi o di mala gestio, attraverso l'attuazione di condizioni che ne rendano più difficile la realizzazione.

E' comunque attiva l'integrazione tra sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e sistema di controllo interno. Le estrazioni casuali dei provvedimenti dirigenziali, oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa, hanno consentito di esaminare varie fattispecie riconducibili alle Aree ora definite "generali", con particolare riferimento all'Area Contratti pubblici. Ad esito di tale attività sono stati formulati, per specifici provvedimenti alcuni rilievi e, conseguentemente, realizzati incontri mirati al superamento e rimozione delle criticità riscontrate.

L'esito finale delle rilevazioni, per l'anno 2018, riportato nella scheda di sintesi allegata al presente Piano, ha dimostrato una generalizzata attuazione delle misure di prevenzione specifiche indicate non particolarmente distanti da quanto previsto nelle linee definite nella mappatura dei processi, sebbene con alcune precisazioni e proposte in relazione ad alcune misure, in particolare, da parte degli Uffici tecnici.

Sì è altresì evidenziato, per un numero esiguo di procedimenti, un ritardo sui termini procedurali dipeso prevalentemente da situazioni di carichi di lavoro, anomalie risolvibili con una redistribuzione dei carichi di lavoro.

Proprio l'esito dei monitoraggi è stata una delle la base di partenza per la ri-programmazione delle misure di carattere specifico per il triennio 2019/2020, alla luce dell'esperienza condotta nell'anno 2018,

Dei risultati del monitoraggio viene dato conto nella relazione annuale del RPCT per l'anno 2018, di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, pubblicata sul sito nell'apposita sezione Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Corruzione.

4. OGGETTO DEL PIANO

Fatte salve le analisi e le misure adottate nei precedenti Piani il presente PTPCT è un documento di natura programmatica di breve (un anno) e di medio periodo (tre anni), comprende una sezione in materia di trasparenza ed integrità che subentra al Programma Triennale per la Trasparenza abrogato dal D.Lgs. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2017-2019 è stato redatto secondo le linee, dettate dall'A.N.AC. con la deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 "**Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016**", e scaturiscono altresì dalla valutazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, redatti negli anni precedenti, e dalla necessità di dare attuazione alle rilevanti modifiche legislative contenute nel D.Lgs. 97/2016 e nel D.Lgs. 50/2016.

Il contenuto dell'aggiornamento 2018 al PTPC ha tenuto altresì conto delle nuove disposizioni normative che sono intervenute in attuazione della legge delega 124/2015 (cd. legge Madia), di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ha considerato in particolare le novità introdotte in materia di appalti dal D.Lgs. 50/2016 ed in materia di società partecipate dal D.Lgs. 175/2016.

In generale l'aggiornamento annuale del presente Piano ha tenuto conto dei mutamenti organizzativi interni intervenuti e dell'esito del monitoraggio sull'attuazione delle misure previste nell'annualità con la relazione del RPCT prevista dall'art. 1, comma 14, Legge 190/2012.

5. FINALITÀ

Le principali novità del d.lgs. 97/2016 in materia di trasparenza riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti del PNA e, in materia di Trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

Con lo stesso Piano si definiscono costanti procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione

Obiettivo è quindi quello di combattere la “cattiva amministrazione”, ovvero l’attività che non rispetta i parametri del “buon andamento” e “dell’imparzialità”, verificare la legittimità degli atti e così contrastare l’illegalità

Per espressa previsione di legge (art. 1, comma 7, L. 190/2012), negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale, salva diversa e motivata determinazione del Sindaco.

Quanto all’organo competente all’adozione del Piano di Prevenzione della corruzione, esso deve essere correttamente individuato nella Giunta comunale .

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla Trasparenza essi sono contenuti in apposita sezione di questo Piano.

6. I SOGGETTI INTERNI ALL’AMMINISTRAZIONE COMUNALE

- Il Consiglio comunale che definisce nel Documento Unico di Programmazione gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza.

- La giunta comunale che approva il piano di prevenzione della corruzione e il piano della performance organizzativa

- Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (di norma il segretario generale nei comuni) svolge le funzioni previste dalla legge 190/2012;

- I Responsabili dei Servizi dell’Ente quali referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- il personale dipendente dell’Ente che collabora con il Responsabile anticorruzione e con i referenti dello stesso

- L’organismo di valutazione (O.I.V.) dell’Ente che partecipa alla attività di controllo e collabora con il Responsabile anticorruzione.

- collaboratori, concessionari, incaricati di pubblici servizi e soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative di cui all’art. 1, comma 1- ter, della L. 241/90.

7. INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario Generale , Dott.ssa Valeria Rubino designata da ultimo con decreto n.1 del 14.1.2019 e pubblicato da quella data sul sito istituzionale dell’ente.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016 che ha riunito in un solo soggetto, l’incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT) e ne avrebbe teoricamente rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell’incarico con autonomia ed effettività. Inoltre, l’articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *“Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7, dell’articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo individui, *“di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza. Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul segretario.

“Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico- amministrativo, salvo che il singolo comune, nell’esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio” (ANAC, *FAQ anticorruzione*, n. 3.4).

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l’incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente *“di ruolo in servizio”*, è da considerare come un’assoluta eccezione la nomina di un

dirigente esterno. Nel caso l'amministrazione dovrà provvedere con una congrua e analitica motivazione, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari. In ogni caso, secondo l'Autorità, *“resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti”*.

Inoltre, *“considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario”* come pure andrebbero rimate le effettive garanzie a tutela dell'imparzialità di giudizio e di autonomia di controllo da parte del Segretario Comunale.

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”*, e che sia:

1. dotato della necessaria *“autonomia valutativa”*;
2. in una posizione del tutto *“priva di profili di conflitto di interessi”* anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i *“dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”*.

Pertanto, deve essere evitato secondo la normativa vigente, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *“come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio”*. Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra *“valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari”*. A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *“agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare”* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sempre, a parere dell'ANAC la comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *“nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato”*. In ogni caso, conclude l'ANAC, *“è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile”*. Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”*.

Il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV *“le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*. Pertanto l'ANAC invita le amministrazioni *“a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”*.

Con delibera della G.C. n.396 del 21 dicembre 2019 è stata modificata ed integrata la disciplina relativa alla composizione dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari prevedendo che Presidente è il Dirigente del Affari Generali e componenti il Dirigente del Settore Economico Finanziario ed il Funzionario di più alto grado del servizio personale. È stata pertanto eliminato in virtù del nuovo

assetto organizzativo dell'Ente il potenziale conflitto di interessi per il Segretario Comunale di norma RPCT e in virtù del regolamento approvato con delibera del Commissario Prefettizio n. 137/2011 anche presidente dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari .

Secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è “*altamente auspicabile*” che:

1. il responsabile sia dotato d'una “*struttura organizzativa di supporto adeguata*”, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità “*appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile*”. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione “*potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo*”. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di “*accesso civico*” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*.

Riguardo all'“*accesso civico*”, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di “*riesame*” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le “*eventuali misure discriminatorie*” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “*revoca*”.

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*. Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si “*invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione*” È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un “*dovere di collaborazione*” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare “*regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva*”, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue

responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “*di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*” e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

Dopo aver riportato funzioni e responsabilità del RPCT, va evidenziato che la legge non declina espressamente i contenuti dei poteri di vigilanza e controllo del RPCT operando, invece, su un diverso piano e cioè quello dell'assegnazione allo stesso di un obiettivo generale consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente.

I poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di corruzione/malagestione inseriti nel RPCT vanno esercitati in conformità alla Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018.

Deve essere altresì assicurata la possibilità in caso di segnalazioni che il RPCT possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti nella misura in cui ciò consenta al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

In ordine ai requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT l'aggiornamento 2018 al Piano nazionale Anticorruzione suggerisce ed il presente PTCT recepisce che :

- E' dovere del RPCT quello di comunicare tempestivamente all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subito condanne di primo grado. prese in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f)9, nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*».
- L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne da parte del RPCT o anche da terzi, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT.

L'articolo 19, comma 5, lettera a), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n.114, attribuisce all'ANAC il compito di ricevere notizie e segnalazioni di illeciti; compito disciplinato dal “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione” approvato con Delibera n.330 del 29 marzo 2017.

Si richiama tale regolamento anche per le modalità di interlocuzione tra ANAC e RPCT che devono avvenire in modo conforme alle suddette disposizioni regolamentari .

In ordine infine al procedimento di revoca del RPCT il legislatore ha previsto che, l'Autorità possa richiedere all'amministrazione o ente che ha adottato il provvedimento di revoca il riesame della decisione nel caso rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione. Analogamente, l'Autorità può richiedere il riesame di atti adottati nei confronti del RPCT in caso riscontri che essi contengano misure discriminatorie a causa dell'attività svolta dal RPCT per la prevenzione della corruzione.

In relazione alla laconicità del quadro normativo e alle criticità emerse in sede di vigilanza, l'Autorità ha fornito alcune prime indicazioni sulla questione nell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

La necessità di chiarire ulteriormente alcuni profili attinenti le proprie modalità di intervento hanno poi condotto l'Autorità ad adottare il «Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione» approvato dal Consiglio dell'Autorità il 18 luglio 2018 con delibera n. 657.

Tale Regolamento, cui si rinvia, si applica alle amministrazioni pubbliche e agli altri soggetti tenuti, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 e ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e alla nomina di un proprio RPCT.

8. METODOLOGIA

Il 3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca “un atto di indirizzo” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione. Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo “approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza”.

Pertanto:

1. **resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015**, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive *Linee guida*;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che “partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi”.

Pertanto, riguardo alla “gestione del rischio” di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;
2. analisi del rischio: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e

sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);

3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “ponderazione” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “livello di rischio” (valore della probabilità per valore dell’impatto);
4. trattamento: il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento”, che consiste nell’individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Confermato l’impianto del 2013, l’ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

Con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 si è avuta l’approvazione definitiva dell’aggiornamento 2017 al piano nazionale anticorruzione con la quale è stata data attuazione alla scelta, come già ampiamente illustrato nel PNA 2016, di individuare specifiche tipologie di amministrazioni o settori di attività su cui concentrare gli approfondimenti nella logica di offrire un supporto alle amministrazioni nella predisposizione dei PTPC. La trattazione di questi approfondimenti è preceduta da una parte generale in cui l’Autorità dà conto degli esiti della valutazione di un campione di 577 PTPC di amministrazioni e integra alcune indicazioni sull’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione che interessano tutti i soggetti cui essa si rivolge.

Con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 è intervenuta l’Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione . In continuità con il PNA e con i precedenti Aggiornamenti, sono stati scelti alcuni settori di attività e tipologie di amministrazioni che, per la peculiarità e la rilevanza degli interessi pubblici trattati, sono stati ritenuti meritevoli di un approfondimento, al fine di esaminare i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e di fornire supporto nella predisposizione dei PTPC alle amministrazioni coinvolte.

In particolare l’Autorità ha valutato opportuno, anche in esito alla vigilanza svolta e sulla base delle richieste pervenute dalle amministrazioni, dedicare specifiche sezioni ai temi connessi alla gestione dei fondi strutturali, alla gestione dei rifiuti e alle Agenzie fiscali, tenuto conto della complessità e della delicatezza che caratterizzano tali ambiti di competenze.

9. PROCESSO DI ADOZIONE DEL P.T.P.C.

La proposta di piano triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) viene predisposta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, che ai sensi dell’art. 1, comma 7, della sopra citata legge n. 190/2012, è stato individuato con decreto sindacale n.1/2019 nel Segretario Generale dott.ssa Valeria Rubino

Il P.T.P.C. è stato predisposto tenendo conto degli obiettivi strategici e le finalità costituenti contenuto necessario del PTCP 2019-2021 come definiti ed approvati dalla G.C. con delibera n. 11 del 18.1.2019 .

Allo scopo di raccogliere proposte e/o osservazioni da consiglieri comunali cittadini, o altre forme di organizzazione portatrici di interessi collettivi (cd. stakeholderes interni ed esterni) l’amministrazione procede ad indire apposita procedura mediante avviso pubblico consultabile sul sito istituzionale dell’Ente

Al termine della pubblicazione vengono esaminate le proposte e le osservazioni pervenute procedendo alla loro valutazione e alle eventuali modifiche da apportare all’ipotesi di PTPC che sarà poi trasmesso alla Giunta Comunale che procede alla sua adozione e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale dell’Ente nella apposita sezione della pagina “Amministrazione Trasparente”.

9.1 La tutela dei whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di “*consultazione pubblica*”, le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*” (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere “*concrete misure di tutela del dipendente*” da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione. La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*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*”.

L'articolo 54-bis delinea una “*protezione generale ed astratta*” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei “*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*”.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014): l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*”.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs 165/2001);

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti;

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali “*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*”.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto "*a-technico*" di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "*in ragione del rapporto di lavoro*". In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga "*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*" nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da "*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*" e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*".

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione. Il dipendente deve essere "*in buona fede*". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela. L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che "*solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela*" riservate allo stesso.

9.2 Pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. 1) 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.

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.

La formulazione della norma non appare del tutto chiara e ha dato luogo a dubbi interpretativi sotto diversi profili, riguardanti in particolare la delimitazione dell'ambito di applicazione, dell'attività negoziale esercitata dal dipendente e dei soggetti privati destinatari della stessa. Inoltre, notevoli criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

L'aggiornamento al PNA 2018 ha indicato a riguardo elementi di rilievo in ordine alla individuazione dei dipendenti con poteri autoritativi e negoziali per i quali può ricorrere l'ipotesi di incompatibilità successiva: sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

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

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.

Non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, il RPCT, segnalerà detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

10. LA TRASPARENZA

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il "*Freedom of Information Act*" del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge "*anticorruzione*" e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del "*decreto trasparenza*".

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*". E' la *libertà di accesso civico* dei cittadini l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*", attraverso:

1. **l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
2. **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”*. Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che **la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC**.

In conseguenza della **cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, ad opera del decreto legislativo 97/2016, **l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”**.

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro *“l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”*.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte *“prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”*, nonché per ordini e collegi professionali.

10.1 IL NUOVO ACCESSO CIVICO

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013. Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in *“amministrazione trasparente”* documenti, informazioni e dati corrisponde *“il diritto di chiunque”* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla. L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (articolo 2, comma 9-bis, legge 241/1990)

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di *“accedere”* ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del decreto legislativo 33/2013.

Il decreto legislativo 97/2016 ha confermato l'istituto. Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede:

“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”.

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto introducendo la fattispecie dell'**accesso generalizzato**:

“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” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento (*“ulteriore”*) rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*. L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis che esamineremo in seguito.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma **non richiede motivazione alcuna**.

10.2 TRASPARENZA E NUOVA DISCIPLINA DEI DATI PERSONALI (Reg. UE 216/679)

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

Problema esaminato nell'aggiornamento 2018 del PNA . L'Anac ha ivi evidenziato che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, *«è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento»*. Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1»*.

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

Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), l'ANAC chiarisce che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, debbano verificare che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve peraltro avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di *“responsabilizzazione”* del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati (*«minimizzazione dei dati»*) (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il

conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d). Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che *«Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione»*.

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

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

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

10.3 LA TRASPARENZA E LE GARE D'APPALTO

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di *«Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»* (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

«Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali. E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione».

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;

- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

11. IL TITOLARE DEL POTERE SOSTITUTIVO

In questo ente *titolare del potere sostitutivo, in caso di omissioni da parte dei responsabili di procedimento e, in luogo di questi, dei dirigenti*, in qualità di vertice dell'organizzazione amministrativa e in assenza ad oggi di un atto formale di nomina è il Segretario Comunale

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "*istanza di parte*", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione. Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA. L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali: "*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*". Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "*titolare del potere sostitutivo*". Come noto, "*l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*" (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012). Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario. Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera "*attribuito al dirigente generale*" o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al "*funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione*", negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è appunto il segretario comunale.

PARTE SECONDA - IL PIANO ANTICORRUZIONE

12 . ANALISI DEL CONTESTO

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

A) Contesto Esterno

Il Comune di Nocera Inferiore, che sorge lungo la dorsale settentrionale dei Monti Lattari, dista circa 17 km da Salerno, ha una superficie di circa 20,95 Km² la popolazione totale residente nell'ambito territoriale dell'ente secondo i dati dell'ultimo censimento ammonta a n. 46650

Caratteristiche principali in chiave evolutiva della popolazione:

POPOLAZIONE

media Italia 148.7

120.1

Indice di vecchiaia

INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI

media Italia 67.822.70367.1

22.7

Incidenza di residenti stranieri

FAMIGLIE

media Italia 27.120.21090.9

20.2

Incidenza di anziani soli

CONDIZIONI ABITATIVE ED INSEDIAMENTI

media Italia 40.733.726.285.6

33.7

Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate

ISTRUZIONE

media Italia 55.154.116.583.5

54.1

Incidenza di adulti con diploma o laurea

MERCATO DEL LAVORO

media Italia 50.843.719.377.1

43.7

Partecipazione al mercato del lavoro

MOBILITÀ

media Italia 24.216.8073.2

16.8

Mobilità fuori comune per studio o lavoro

VULNERABILITÀ MATERIALE E SOCIALE

media Italia 99.3101.393.6109

101.3

Indice di vulnerabilità sociale e materiale

Profilo economico

L'originaria vocazione agricola della valle del Sarno con la coltivazione del pomodoro, del tabacco e delle fibre tessili che ha consentito in passato la nascita di un polo di imprese manifatturiere collegate alla produzione agricola, con un conseguente sviluppo più o meno organizzato delle attività rurali, resta preponderante. In questo modo, si è venuta a costituire nella zona una vera e propria filiera del settore agroalimentare, il cui centro è rappresentato proprio dalla coltivazione del pomodoro e dalla sua trasformazione industriale in conserve e derivati, che si sviluppa da un lato con la presenza di imprese meccaniche e metalmeccaniche per la costruzione di macchine industriali e di vuoti a banda stagnata destinati all'inscatolamento, dall'altro con imprese di imballaggi in legno, plastica e cartone utilizzati nel trasporto della materia prima e del prodotto confezionato.

I Comuni di maggiori dimensioni e maggiormente sviluppati, ed in particolare Nocera Inferiore, Scafati ed Angri, mostrano una dotazione di valori urbani (ancorché minimali) e di servizi di livello superiore (credito, attività commerciali, ecc) Il territorio vanta inoltre la presenza di aziende di trasporto e di servizi. Tuttavia sebbene il territorio, vive una condizione di maggiore vivacità rispetto al dato economico provinciale, sia pur ben lontano dal dato nazionale, sconta sia le carenze infrastrutturali che i disagi che vive l'intero territorio meridionale. Il fenomeno è influenzato anche dalla crescita urbanistica legata alla distruzione di spazi verdi e di terreni agricoli, dalla frammentazione delle aree agricole e dalla chiusura di molte industrie alimentari e conserviere, un tempo molto importanti per l'economia della zona.

L'Agro Nocerino, in particolare, è considerata una delle zone più a rischio della provincia, in cui persistono fenomeni di disagio sociale e degrado urbano. Il suddetto ambito ha un territorio densamente popolato, con tratti di forte degrado, non solo urbanistico, ma anche della convivenza civile. L'area è caratterizzata da forti scompensi sociali che si inseriscono in un quadro economico decisamente depresso rispetto non soltanto agli standard nazionali, ma anche a quelli provinciali.

Per effetto di un processo di sviluppo distorto e disordinato, alimentato dallo sviluppo urbanistico-speculativo dei decenni scorsi, nonché dalla pressione antropica, la situazione ambientale del territorio ha attraversato periodi particolarmente gravi. I centri urbani, compreso il territorio del comune di Nocera Inferiore si succedono senza soluzione di continuità e sono sovente caratterizzati dalla presenza di lavorazioni e/o impianti altamente inquinanti, che incidono negativamente sulla qualità della vita della popolazione locale e rappresentano, una delle cause della catastrofe ambientale del fiume Sarno, la cui area è stata dichiarata ad alto inquinamento industriale ed urbano.

Uno degli ostacoli per lo sviluppo del territorio e per la creazione di condizioni generali di sicurezza e vivibilità è stato certamente rappresentato dalla presenza diffusa della criminalità organizzata.

Sebbene negli ultimi anni la magistratura e le forze dell'ordine abbiano eliminato diverse organizzazioni criminali ed abbiano reciso alcune connivenze ormai radicate da anni sul territorio e collegate con politici, imprenditori e professionisti, nella relazione D.I.A presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno, relativa al primo semestre 2018 risulta che "La provincia di Salerno presenta una situazione generale riferita alla criminalità organizzata particolarmente disomogenea, con aspetti e peculiarità che variano secondo il contesto territoriale nel quale insistono e operano i diversi sodalizi. La contestuale presenza sul territorio provinciale di organizzazioni di tipo camorristico, con genesi e matrici criminali diverse, si basa su accordi e intenti comuni che hanno permesso il superamento di situazioni conflittuali e di scontri cruenti. Allo stato, i sodalizi di maggiore spessore e di più datato radicamento hanno sviluppato, accanto agli affari illeciti "tradizionali" (traffico di sostanze stupefacenti, estorsioni, usura), tecniche di infiltrazione nel tessuto socio-economico, politico e imprenditoriale locale finalizzate al controllo di settori nevralgici dell'economia provinciale ed al condizionamento di Enti territoriali e Comuni. L'azione di contrasto svolta, nel tempo, dall'Autorità Giudiziaria e dalle Forze di polizia della provincia ha disarticolato le storiche organizzazioni camorristiche, determinando "vuoti di potere" e la rapida ascesa di piccoli gruppi criminali, composti da giovani spregiudicati protesi essenzialmente a ritagliarsi spazio sul territorio per la gestione degli affari illeciti, anche mediante la commissione di delitti che hanno destabilizzato l'ordine e della sicurezza pubblica. A fronte di questa fluidità criminale, gli affiliati di riferimento degli storici clan hanno mostrato di prediligere una minore visibilità e hanno progressivamente celato le tipiche condotte illecite della criminalità organizzata, prediligendo condotte delittuose a minore impatto sociale, ma in grado comunque di assicurare un profitto considerevole. Tuttavia, permangono importanti collegamenti dei sodalizi più strutturati dell'Agro nocerino-sarnese e della Piana del Sele con le paritetiche organizzazioni del napoletano e del casertano, non solo nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti ma anche nell'infiltrazione negli appalti sia per la realizzazione di opere pubbliche sia per la fornitura di servizi e manutenzione delle infrastrutture e dei beni demaniali. Particolare attenzione merita la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti che attrae non solo l'interesse della criminalità organizzata ma anche di imprenditori del settore e di amministratori pubblici infedeli.

I dati esaminati offrono risultati convergenti e sottolineano la particolare criticità del contesto campano relativamente ai fenomeni corruttivi. La presenza di criminalità organizzata, e l'esigenza di quest'ultima di infiltrarsi nell'economia per investire i proventi delle attività illecite, comporta l'esposizione a un rilevante rischio di corruzione.

B) CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto organizzativo interno è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità connesso alla dimensione organizzativa del comune.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di efficacia.

L'Amministrazione comunale è articolata tra organi di governo, con potere di indirizzo e di programmazione e di preposizione all'attività di controllo politico-amministrativo, e la struttura burocratica professionale, alla quale compete l'attività gestionale e che ha il compito di tradurre in azioni concrete gli indirizzi forniti e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo.

L'attività di programmazione, a partire dalle Linee di mandato del Sindaco, ha visto uno sviluppo dapprima contenuto nella Relazione Previsionale e Programmatica legata al Bilancio di Previsione, poi, con il nuovo sistema di contabilità, nel Documento Unico di Programmazione, approvato per la prima volta nell'anno 2015.

Sotto il profilo organizzativo l'anno 2016 ha visto la conclusione delle previste fasi operative (delibere di Giunta nn 123/2016 e successive integrazioni n.191 -212 - 385 /2016) del sistema organizzativo (organigramma e funzionigramma) e del sistema delle responsabilità (segretario generale – aree funzionali assegnategli– incaricati di posizione organizzativa e alta professionalità – servizi e relativi responsabili), tenendo conto, anche nella successiva annualità 2017, dell'organico con gravi problematiche di carenza

Nel corso del 2018 in attuazione del programma di assunzioni sono state completate procedure concorsuali che hanno dato una sia pur parziale risposta alle indicate problematiche di carenza del personale . La situazione attuale è sinteticamente la seguente :

- 4 dirigenti di cui due a tempo indeterminato e un dirigente LL.PP. a cui si è affiancato il dirigente ex art. 110 del settore Territorio ed Ambiente
- N. 9 assunzioni a tempo indeterminato per profili di categoria D e C . con procedure ed immissione in ruolo nel corso del 2018
- N. 10 assunzioni a tempo determinato di agenti di polizia locale con presa di servizio nel 2018
- N.249 dipendenti

.Nell'ambito dell'analisi del contesto interno vanno valutati i dati storici su:

- affidamenti di lavori, servizi e forniture,
- tipologia e stato dei contenziosi che coinvolgono l'Ente;
- procedimenti disciplinari e relativi esiti degli ultimi cinque anni relativi che non riportano a fenomeni corruttivi ma a episodi di insubordinazione ;
- violazione procedure autorizzazione incarichi extra istituzionali;
- ricorsi al TAR su affidamenti lavori, servizi e forniture e relativi esiti degli ultimi cinque anni;
- sentenze definitive di risarcimento danni che hanno comportato soccombenza per l'Ente negli ultimi cinque anni.

-controlli dell'autorità giudiziaria sulle attività della P.L. e presso il locale cimitero;

Alla forte carenza di organico si è parzialmente sopperito con l'attuazione del programma delle assunzioni 2017 e quello del successivo esercizio 2018 che , come detto ha consentito di procedere all'assunzione di quattro dirigenti di cui due dirigenti a tempo determinato e di completare altre procedure concorsuali per i profili di avvocato , funzionario tecnico ed amministrativo , due istruttori e vigili .

Nonostante gli indubbi passi in avanti compiuti si temono ora gli effetti di ulteriori pensionamenti e soprattutto di "quota cento" effetti difficilmente annullabili nel corso del 2019.

Organigramma -funzionigramma e dati DUP 2018/2020 sono visionabili sul sito dell'Ente nella Sezione Trasparente sottosezione organizzazione - articolazione uffici e DUP sottosezione bilanci

13. MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi. In ogni caso, secondo l'Autorità, *"in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017"*.

La realizzazione della mappatura dei processi di cui all'allegata tabella tiene conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di una base di partenza (ad es. prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi di controllo di gestione etc.)

Il Comune di Nocera Inferiore ha completato il riassetto organizzativo previsto nel precedente Piano per l'anno 2016, tenuto conto delle criticità delle quali si è già dato conto in questo documento. Attraverso tale riassetto, pubblicato sul sito web apposita sezione Amministrazione trasparente , con l'approvazione dell'organigramma e relativa distribuzione delle funzioni e delle competenze è stato possibile effettuare una mappatura dei procedimenti assegnati , che ha fornito una cognizione più precisa dei processi e delle responsabilità correlate .

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* non sono presi in particolare considerazione dalla legislazione vigente sull'assunto teorico dell'effettiva attuazione di quel principio di separazione tra politica e gestione per cui le attività degli organi politici dovrebbero limitarsi ai soli atti di indirizzo . Principio che solo può garantire l'effettiva attuazione dei principi costituzionali di cui agli art. 95 ss della Carta. E' sulla base di tale assunto che tutta la normativa in

materia di prevenzione della corruzione e di soggetti preposti al controllo preventivo della stessa si focalizza in via pressoché esclusiva sulla componente gestionale di ciascun apparato amministrativo. E' probabilmente questo un limite per la concreta efficacia degli istituti connessi alla normativa in parola tanto più evidente in contesti anche di medie dimensioni dove la figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione non gode, ontologicamente, della necessaria autonomia e indipendenza. Al contrario, tutto l'impianto della legge 190/12 pone quasi esclusivo rilievo ai *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale e di una organizzazione specifica preposta all'attuazione degli obiettivi di anticorruzione .

14. ANALISI DEI RISCHI

La doverosa riorganizzazione della governance del comune, appena conclusasi , rende possibile una analisi del rischio più rappresentativa e la declinazione nella realtà specifica dell'Ente delle misure previste dal PNA e faciliterà l'emergere di situazioni di responsabilità per comportamenti non conformi alla legge e alle regole interne .

A partire dal nuovo assetto organizzativo alla legge e alle regole interne si procede alla valutazione del rischio di condotta entro ambiti più definiti e con maggiore ricchezza di dati .

14.1 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

14.2 L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi viene aggiornata ed integrata da un “gruppo di lavoro” composto dai dirigenti/responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa e coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione. .

14.3 L'analisi del rischio

A. Probabilità del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

L’Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L’ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “*troppo meccanico*” la metodologia presentata nell’allegato 5 del PNA.

Secondo l’ANAC “*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l’amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*” (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l’analisi del rischio anche l’individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell’evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro. Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell’interesse generale:

1. mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l’amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione

B. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Secondo l’Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la “*probabilità*” che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessun valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*”.

B1. Stima del valore dell’impatto

L’impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull’immagine.

L’Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “*l’impatto*”, quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell’unità organizzativa, tanto maggiore sarà “*l’impatto*” (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto sull’immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l’indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “*stima dell’impatto*”.

L’analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell’impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C) La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*”.

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*”

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “*classifica del livello di rischio*”. Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione

D) Il trattamento

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”.

Il trattamento consiste nel procedimento “*per modificare il rischio*”. In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza

e l'integrità quale "sezione" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

2. *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

PARTE SECONDA PREVENZIONE DEL RISCHIO: MISURE

15. Misure finalizzate alla prevenzione della corruzione

Le misure di prevenzione della corruzione sono individuate di seguito.

Il piano di attuazione delle misure anticorruzione, descritte nell'articolo costituisce parte essenziale degli obiettivi strategici ed operativi dell'ente, da assegnare ai dirigenti competenti nell'ambito del P.D.O.

Le misure di prevenzione di seguito riportate sono il frutto di quanto già indicato nell'originaria versione del PTPC ed in quelle dei successivi aggiornamenti, tenuto conto di quanto affermato dal nuovo PNA.

In particolare l'esigenza di un'analisi del rischio ancor più analitica era già avvertita ma di fatto è stata riportata solo con l'aggiornamento al Piano 2018-2020 a causa soprattutto di un assetto organizzativo in via di definizione per l'esigenza di rinnovare interamente il livello dirigenziale dell'Ente,

L'esigenza di una puntuale mappatura dei procedimenti amministrativi, anch'essa sempre rinviata per motivi contingenti legati alla carenza di personale ed alla difficoltà di dar corso – per cause esterne- al piano assunzionale approvato ha trovato una prima risposta ma necessita di un costante processo di verifica ed aggiornamento con i neo dirigenti .

Come suggerito dal nuovo PNA si punta su misure semplici ma chiare e precise, facendo presente che si tratta di un work in progress per ottenere una qualità migliore delle misure, la loro efficacia e soprattutto la comprensione e condivisione all'interno dell'Ente.

Alla luce del nuovo assetto della governance dell'ente si individuano le seguenti misure:

Creazione di un gruppo di lavoro	immediato	RPC d'intesa con l'Amministrazione e con i responsabili
Dettagliata analisi del rischio	Verifica nel primo semestre in modo da pervenire ad un'integrazione del PTPC nei tempi previsti dalla normativa di settore	RPC e servizi interessati

A) LE MISURE DI PREVENZIONE TRASVERSALI

a) il codice di comportamento/responsabilità disciplinare

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*". Tale Codice di comportamento deve assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Con delibera di Giunta comunale n. 92 del 08/4/2014 il Comune di Nocera Inferiore ha approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Ente che integra e specifica il Codice definito con DPR 16/04/2013, n. 62.

Il codice di comportamento è stato pubblicato sul sito web istituzionale e della sua assunzione è stata data comunicazione a tutti i dipendenti,

Il R.P.C. provvede, per mezzo dell'Ufficio personale, alla diffusione, tra i dipendenti, della conoscenza dei codici e degli aggiornamenti e modifiche ad essi apportati, al monitoraggio annuale sulla loro attuazione e alla comunicazione dei risultati relativi all'autorità nazionale anticorruzione nonché alle dovute pubblicazioni sul sito web istituzionale.

Gli aggiornamenti al Codice di comportamento, l'esame delle segnalazioni di violazioni o sospetto di violazioni, la raccolta delle segnalazioni di condotte illecite accertate e sanzionate, sono a cura dell'ufficio per i procedimenti disciplinari presieduto dal Dirigente Affari generali. Il Dirigente \ Responsabile di servizio o il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari, a seconda della competenza, provvederanno a perseguire i dipendenti che dovessero incorrere in violazioni dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel presente Piano, attivando i relativi procedimenti disciplinari, dandone notizia al responsabile della prevenzione.

La versione aziendale del codice di comportamento è finalizzata ad orientare il comportamento dei dipendenti che operano nell'Ente non solo per prevenire comportamenti di rilevanza penale ma comportamenti contrari a criteri di etica pubblica. Le Linee guida sull'adozione dei nuovi codici di amministrazione saranno emanate nei primi mesi dell'anno 2019. Nelle more l'Anac suggerisce di lavorare al nuovo codice di comportamento valutando la ricaduta delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento.

Il redigendo codice di comportamento dovrà altresì prevedere l'obbligo per il dipendente al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Di seguito vengono indicati gli adempimenti per la esigibilità degli obblighi connessi:

Misure	Tempi	Uffici Responsabili
Valutazione della ricaduta delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento per proposta aggiornamento codice	semestrale	Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)
Aggiornamento codice	annuale	Autorità di indirizzo politico
Inserimento della condizione dell'osservanza del CODICE per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione,	semestrale	Autorità di indirizzo politico

b) Indicazione dei criteri di rotazione del personale

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata. Al fine di contemperare le misure anticorruptive con le esigenze funzionali dell'Ente, la rotazione deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa, anche per mezzo di apposite fasi di formazione ad hoc e/o con attività preparatoria di affiancamento interno; a tal fine, nei casi in cui è prevista sulla base dei criteri di cui sopra, la rotazione può comunque attuarsi nell'arco di un semestre, tenendo conto della funzionalità degli uffici;

Allo stato vi sono dirigenti (a tempo indeterminato n.2 e n.2 a tempo determinato con contratto ex art. 110 TUEL) in servizio nell'ente da un semestre od un anno che non possono ruotare . L'attuazione del piano di prepensionamento prima , il pensionamento ordinario e quota 100 poi hanno già drasticamente ridotto il numero del personale addetto agli uffici con impossibilità di rotazione di personale di categoria D .

Viene allora dedicata una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria per dare concreta attuazione all'istituto. Con la revisione del codice di comportamento verrà introdotto l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali. Laddove ne sussistano le condizioni (spesso i procedimenti penali concernono attività criminose non connesse al servizio prestato presso l'ente con conseguente difficoltà di acquisizione notizie ed accertamenti) non si procederà alla sospensione del procedimento disciplinare in attesa della conclusione del procedimento penale .

In base a quanto previsto dal già citato Piano Nazionale Anticorruzione 2016 approvato dall'A.N.A.C. in data 3/8/2016, la rotazione, con riferimento ai funzionari, per esigenze organizzative, deve essere disposta anche all'interno degli stessi uffici, con diverse attribuzioni di responsabilità procedurali o, qualora ciò non sia di facile attuazione, mediante compartecipazione alla predisposizione degli atti da parte di più dipendenti.

Altresì la rotazione, è conseguenza dei processi di riorganizzazione adottati; in tal caso i relativi effetti vanno valutati anche ai fini della prevenzione della corruzione.

c) Piano di formazione

L'articolo 8 del DPR 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

L'ente è altresì assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Per il 2019 sarà necessario proseguire nella formazione anche in maniera più specifica evitando generali esposizioni sulla prevenzione del rischio corruttivo ma individuando settori specifici quale quello dei rifiuti la cui rilevanza è confermata dall'aggiornamento 2019 al PNA.

La formazione è demandata allo stesso responsabile con modalità a cascata per i singoli aggiornamenti che sopravvivono nel corso dell'anno solare, fermo l'espletamento di almeno un corso annuale sia per i dipendenti responsabili di area sia per coloro i quali svolgono attività meramente istruttoria e strumentale all'adozione di provvedimenti finali.

L'aggiornamento in tema di anticorruzione è destinato altresì al personale operaio presente in forma semplificata stante comunque lo stretto legame tra il codice di comportamento e la materia dell'anticorruzione e al fine di evitare che condotte materialmente o disciplinarmente non conformi condizionino negativamente il contesto interno dell'ente dando vita a prassi illegittime o comunque contrastanti con il buon funzionamento dell'ente. A fortiori ciò è più opportuno stante il nesso tra PTPC e Performance.

I corsi dunque si svolgono presso la sede del Comune, specie se a cascata o anche in modalità telematica a mezzo webinar comunque interattivi che consentano di formulare domande e interagire con il docente attraverso le attività che mettono a disposizione soggetti pubblici e private (ad es. ANCI o IFEL).

Occorre attribuire rilevanza anche a più generali corsi di aggiornamento sulle novità legislative e procedurali che interessano l'Ente Locale nella convinzione che il contrasto alla corruzione “passa” anche per la conoscenza ed applicazione conforme delle regole.

Misure organizzative per la redazione ed attuazione del Piano di formazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Redazione del Piano della Formazione dall'approvazione del P.T.P.C. (con il supporto del Settore Risorse Umane) e presentazione alla Giunta per l'approvazione	Entro il 31 settembre	Ufficio Personale Dirigenti Responsabili P.O. Autorità di indirizzo Politico – OIV
Selezione dei partecipanti alla formazione previa: - individuazione e pubblicazione dei criteri di selezione, tenuto conto delle aree di rischio - procedura a cura dei dirigenti e comunicazione al R.P.C	Entro il 15 novembre	RPC/ Dirigenti/PO Autorità indirizzo politico Dirigenti
Attuazione piano di formazione (a cura del Settore Gestione Risorse Umane)	annuale	R.P.C ./Dirigente (P.O.) del settore gestione risorse umane

d) astensione in caso di conflitto di interesse

La fattispecie ha assunto un rilievo normativo attraverso l'introduzione, da parte dell'art. 1, comma 41, della L. n. 190/2012, dell'art. 6 bis della L. 241/90, rubricato "conflitto di interessi". La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il Responsabile del Procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse **anche solo potenziale**;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

In quest'ambito vanno collocate le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 9, lettera e), della legge 190/2012 che prevede di "*Monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli Amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione*".

La misura è coordinata con il Codice di comportamento nazionale (art 7) e quello aziendale

Misure organizzative per l'applicazione:

	Tempi	Uffici Responsabili

Adeguate informazione (a cura del Responsabile Piano della corruzione)	Realizzazione immediata	RPC Tutti i settori
Acquisizione in sede di controllo successivo relativo a contratti, autorizzazioni e concessioni, di dichiarazioni da parte dei responsabili del procedimento o, in ogni caso dei titolari degli uffici competenti, composizione commissioni circa l'insussistenza di relazioni di parentela o affinità.	Realizzazione immediata	RPC

e) conferimenti e autorizzazioni incarichi

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

Misure organizzative per l'applicazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Informativa specifica relativa all'obbligo di astensione e sue conseguenze	Immedieate	RPC

f) inconfiribilità e incompatibilità incarichi dirigenziali

Attuazione del decreto legislativo 39/2013 recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso la Pubblica Amministrazione e presso enti privati in controllo pubblico.

Misure organizzative per l'applicazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Verifiche di attuazione delle prescrizioni	semestrale	RPC

g) attività successiva alla cessazione del servizio

La norma novellata dall'art. 53 del decreto legislativo 165/2001 è una disposizione per il contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. La norma vieta ai 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 pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' 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.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti. Ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

Come indicato al precedente punto a) delle presenti misure le modifiche ed integrazioni al Codice di Comportamento dell'ente prevederanno specifici obblighi dei dipendenti alla cessazione del proprio incarico e rapporto di servizio con l'Ente .

Misure organizzative per l'applicazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Verifiche di attuazione delle prescrizioni	semestrale	RPC

h) formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per i delitti contro la P.A.

Con la normativa anticorruzione sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con cui la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo articolo 35 bis, inserito nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma, in particolare, prevede:

1. 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 attribuzione 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.

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.

La preclusione opera alla presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale).

Misure organizzative per l'applicazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Verifiche dell'attuazione della norma, con riferimento all'accertamento dei procedimenti penali, e sulle conseguenti determinazioni in caso di esito positivo del controllo	Entro il 31 Dic.	RPC
Direttive interne per il conferimento di incarichi	Aggiornamento entro il 30 giugno	RPC/Segretario Generale

i) tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti

L'art. 1, comma 51, della legge anticorruzione ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, articolo 54 bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" il c.d. whistleblower.

Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Il nuovo art. 54 bis prevede che:

"1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del 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.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni".

Le principali caratteristiche della fattispecie sono:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del dipendente che segnala abusi;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma e del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di rivelare l'identità del denunciante.

a) **anonimato**

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

b) **-Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower**

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito: deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via

amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

L'U.P.D. per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere

un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

c) Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

Il precedente Piano prevedeva la sperimentazione di un sistema informatico differenziato e riservato alla ricezione delle segnalazioni, non attuato per le criticità complessive del sistema informatico comunale. La legge n.179 del 30 novembre 2017 ha modificato l'articolo 54 bis introducendo misure di tutela ulteriori per le quali si attendono le nuove linee Guida ANAC, ha previsto sanzioni severissime per violazione degli obblighi connessi alla sua tutela, ivi incluse le misure connesse alla segretezza del denunciante e ai casi specifici in cui tale obbligo viene meno.

L'ente intende avvalersi della piattaforma per le segnalazioni in forma anonima messa a disposizione dall'ANAC. Si è in attesa delle rettifiche ed integrazioni alla stessa essendo state segnalate sul sito web dell'ANAC dagli utenti ed anche dalla propria struttura informatica. Qualora le difficoltà permanessero nonostante la già avvenuta installazione sul sito WEB dell'ente il RPC valuterà il ricorso ad altre procedure informatiche presenti sul mercato.

Misure organizzative per la tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti:

	Tempi	Uffici Responsabili
Riproposizione sperimentazione di un sistema informatico differenziato e riservato di ricezione delle segnalazioni	annuale	Servizio Innovazione tecnologica e Informatizzazione

D) azioni di sensibilizzazione e rapporti con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

Tra gli *obiettivi strategici* del progetto, oltre a verificare lo stato della qualità percepita, migliorare i servizi offerti, ampliare ed integrare i servizi nei limiti delle risorse di bilancio disponibili (assai scarse invero), la finalità di raccogliere informazioni e dati utili per la stesura del PTPC, per l'attuazione di politiche di contrasto della corruzione, ovvero segnalazioni di episodi di malaffare/cattiva gestione. Pertanto si accoglie l'auspicio dell'ANAC di consentire un processo di adozione e aggiornamento condiviso del Piano mediante la pubblicazione di un avviso volto a consentire l'inoltro di suggerimenti e proposte da parte della cittadinanza da inoltrare a protocollo@comune.nocera-inferiore.sa.it o consegnare all'Ufficio protocollo. E quindi è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza attraverso azioni di sensibilizzazione per la promozione della cultura della legalità.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
giornate di informazione	Periodiche	Responsabile anticorruzione - OIV

B) MISURE AGGIUNTIVE

a) adeguamento regolamenti di organizzazione

Tutti i regolamenti di organizzazione, di cui è stato avviato la revisione, hanno necessità di essere adeguati alla normativa vigente e rivisti secondo le logiche della prevenzione della corruzione.

La regolamentazione dell'organizzazione deve essere ispirata a principi unitari ed essere contenuta in un testo unico di facile consultazione.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici

		Responsabili
Ricognizione regolamenti da sottoporre a revisione	Entro il 31 dicembre	Affari Generali

b) comunicazione affidamento incarico al responsabile della prevenzione della corruzione

Relativamente al conferimento di incarichi di collaborazione, occorre che gli stessi vengano comunicati al R.P.C.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Comunicazione incarichi	Realizzazione immediata	Tutti i Settori competenti

c) utilizzo Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)

Per l'acquisizione di beni e servizi, occorre utilizzare il mercato elettronico della P.A. ossia il MePA.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Acquisizione beni e servizi attraverso MePA	Realizzazione immediata	Tutti i Settori

d) obbligo di esauriente motivazione circa la ricorrenza dei presupposti per l'affidamento dei lavori

Le determinazioni devono contenere, come previsto dalla norma, adeguata motivazione soprattutto quando si ricorre ad affidamenti in economia o a procedure negoziate, o a varianti delle opere pubbliche.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Direttive per un'adeguata motivazione nelle	Realizzazione immediata	Tutti i Settori

determine		
-----------	--	--

e) tracciabilità e documentazione dell'indagine di mercato

L'esigenza è quella di conservare traccia della documentazione acquisita in sede di indagine di mercato.

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Disposizioni interne per la creazioni di archivi della documentazione relativa ad indagini di mercato	Realizzazione immediata	Tutti i Settori

f) Controllo di veridicità autocertificazioni

Il Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) prevede che le pubbliche amministrazioni si adoperino per effettuare controlli ed accertamenti. delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà

In particolare, l'articolo 71 (Modalità dei controlli) del già citato decreto stabilisce che le amministrazioni sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 dello stesso decreto.

In conformità all'indirizzo strategico formulato dalla Giunta Comunale per il presente aggiornamento al PTCP ovvero di programmare, con riferimento ai processi e procedimenti che si fondano sulle autocertificazioni, metodi gestionali di settore per il controllo sulla veridicità di tali atti si prevede la seguente misura ;

Misure organizzative per l'attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Controlli su un campione pari al 20% delle dichiarazioni sostitutive e degli atti di notorietà.	Realizzazione immediata	Tutti i Settori

C) MISURE SPECIFICHE AREA " CONTRATTI PUBBLICI"

Un importante provvedimento operativo dall'anno 2016 anche in funzione attenuativa del rischio di corruzione è stato l'istituzione di una CUC (Centrale Unica di Committenza) costituita tra i Comuni di Nocera Inferiore. Angri e Mercato San Severino . Con il nuovo modello organizzativo volto a razionalizzare la spesa pubblica, si intende anche contenere il rilevante numero dei centri di costo, che

comportano la parcellizzazione della spesa e dei relativi interventi per l'approvvigionamento di lavori, forniture e servizi necessari per assicurare il regolare svolgimento dell'attività istituzionale. L'iniziativa, raggiunge l'obiettivo di centralizzare in un solo organismo, appunto la CUC, la gestione di tutte le gare d'appalto dei tre Enti, per importi a base d'asta pari o superiori a € 40.000,00, evitando quella frammentazione delle stazioni di committenza, che secondo l'orientamento del legislatore e dell'ANAC, rappresenta un elemento concreto di rischio corruttivo. La CUC è attiva dal mese di maggio 2016

a) patti di integrità negli affidamenti

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

A tal fine si individuano le seguenti misure:

	Tempi	Uffici Responsabili
Adesione ad patto di integrità in tutte le procedure di gara sopra e sotto soglia comunitaria compresi gli affidamenti sotto il limite dei 40.000 , fatte salve procedure specifiche ove sussista apposito Patto predisposto da altro soggetto giuridico(CONSIP) - Vedi schema apposita dichiarazione di adesione - All.C _	immediata	Settori competenti – C.U.C.
Inserimento nei bandi di gara, lettere invito etc di apposita clausola di esclusione in caso di mancata sottoscrizione dell'atto di adesione al Patto di integrità	immediata	Settori competenti – C.U.C.

b) – Appalti Affidamenti

	Tempi	Uffici Responsabili
per gli affidamenti di importo da 40mila a 150mila euro(per i quali la normativa vigente prevede l'affidamento diretto) la negoziazione con almeno n. 5 ditte e preventiva disciplina dei criteri di scelta	Immediata	Settori competenti – C.U.C.
Gestione rifiuti segnalazione per gare andate deserte contrastando la possibile precostituzione di accordi/cartelli ai fini dei successivi affidamenti diretti .	Immediata	Settori competenti – C.U.C.

L'aggiornamento al piano 2018 prevedeva quale misura aggiuntiva l' estensione dell'obbligo di acquisizione informazioni antimafia ex art. 91 del d.lg 159/2011 anche per contratti e subcontratti di valore inferiore a quello determinato dalle norme di attuazione delle direttive Comunitarie . Per contemperare la gravosità della suddetta misura ed assicurare una efficace misura di prevenzione, con il presente aggiornamento al PTCP si prevede l'acquisizione della informazione antimafia ex art. 91 del Dlgs 159/2011 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti di importo superiore a €. 40.000 mila ; prevedendo – come da normativa vigente – che decorsi i termini per il rilascio, si procederà alla stipula degli atti contrattuali sotto condizione risolutiva di revoca o recesso.

16. MISURE SPECIFICHE AREA Gestione del Territorio e del Patrimonio comunale – convenzioni urbanistiche

Nel PNA 2016 vengono esaminati i processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio sotto l'aspetto urbanistico ed edilizio. Ciò in considerazione del fatto che questo ambito rappresenta da sempre un'area ad elevato rischio di corruzione.

Convenzione urbanistica

Lo schema di convenzione riveste particolare rilievo fra gli atti che vengono predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa. Esse costituiscono infatti strumenti di collaborazione tra pubblica amministrazione e privati nell'attività di pianificazione del territorio per regolare il contemperamento dei rispettivi interessi. Il loro scopo consiste nel disciplinare l'attività urbanistica ed edilizia da attuarsi

mediante i mezzi e le risorse dei privati al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali. Nelle convenzioni urbanistiche assumono particolare rilievo gli impegni assunti dal privato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento. All'interno di tale fattispecie l'ANAC ha preso in esame i rischi corruttivi riferiti ai seguenti processi: calcolo degli oneri; individuazione delle opere di urbanizzazione; cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria; monetizzazione delle aree a standard.

	Tempi	Uffici responsabili
Richiesta di acquisizione dell'informativa informativa antimafia prevista dall' art. 91 del d.lg 159/2011 in materia di contratti ed appalti anche per i soggetti promotori privati di proposte di pianificazione e trasformazione del territorio	immediata	Settore Territorio e Ambiente – servizi competenti

17. OBBLIGHI DELLE SOCIETA' ED ALTRI ENTI PARTECIPATI

.Dopo una prima ricognizione, sull'adempimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società partecipate dal Comune, tenuto conto delle disposizioni contenute nella legge 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013, sulla base di quanto previsto nella Determinazione ANAC n. 8 del 17/6/2015, recante "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici", nel corso del 2015 e 2016 si è proceduto a trasmettere apposite Direttive alla Società Multiservizi totalmente controllata dal Comune sulla corretta applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza,

Quanto sopra in un'ottica di "gruppo comunale", sempre più valorizzata dal legislatore, sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo della governance complessiva dell'Ente e dei propri soggetti partecipati.

Spetta al Comune un'attività di vigilanza e collaborazione.

Dal quadro normativo vigente emerge infatti con evidenza l'intenzione del legislatore di includere anche le società e gli enti di diritto privato controllati fra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. La ratio sottesa alla legge n. 190 del 2012 e ai decreti di attuazione appare quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse.

.L'attività di monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza e anticorruzione da parte dei soggetti partecipati mette in luce un quadro differenziato, nel quale da parte di alcune realtà è necessario uno sforzo maggiore per adeguarsi alle vigenti normative. Alla luce delle novità introdotte dal D.Lgs. 97/2016 in materia di trasparenza e, più in generale, di prevenzione della corruzione, si procederà a trasmettere apposite note a tutti i soggetti partecipati; per fare questo, è necessario attendere l'emanazione da parte dell'A.N.A.C. delle nuove Linee Guida di aggiornamento della citata Determinazione n. 8/2015.

PARTE III - TRASPARENZA

18. TRASPARENZA E ACCESSIBILITÀ

1. I recenti interventi normativi – D.Lgs. 33/2013 come modificato, da ultimo, dal D.Lgs. 97/2016 – hanno attribuito al concetto di trasparenza nuovi significati:

- accessibilità totale a dati e informazioni per assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle amministrazioni e allo scopo di favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico;

- controllo diffuso di ogni fase del ciclo di gestione della performance;

- prevenzione dei fenomeni corruttivi e promozione dell'integrità.

2. La trasparenza ha quindi una duplice funzione: "statica", che si configura essenzialmente nella pubblicità di categorie di dati della PA per finalità di controllo sociale, e "dinamica", fortemente ancorata al concetto di performance in un'ottica di miglioramento continuo.

3. Con l'entrata in vigore del citato D.Lgs. 97/2016, dal 2017 non esiste più l'obbligo di approvare uno specifico Programma per la Trasparenza; la disciplina sulla trasparenza a livello di singola Amministrazione costituisce una parte del Piano Triennale per la Prevenzione della corruzione.

4. Con la pubblicazione obbligatoria sui siti istituzionali delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni, la trasparenza si pone inoltre come uno dei migliori strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione e concorre ad attuare i principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza, integrità e lealtà.

5. L'accesso civico "generalizzato", di cui si dirà più avanti, rappresenta un ulteriore elemento di trasparenza "totale", consentendo al cittadino di poter acquisire dati o documenti anche al di fuori dei casi di possesso di un interesse concreto, differenziato e giuridicamente rilevante, tipico dell'accesso documentale di cui alla Legge 241 del 1990.

6. Con la disciplina inserita nella presente parte del P.T.P.C. il Comune di Nocera Inferiore vuole indicare le principali azioni e linee di intervento che intende perseguire in tema di trasparenza e sviluppo della cultura della legalità, sia all'interno della struttura comunale, sia nelle proprie società e altri enti di diritto privato partecipati, sia nella società civile.

19. ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

1. La struttura organizzativa del Comune di Nocera Inferiore prevede la Segreteria Generale ed Aree dirigenziali il cui numero, funzioni e competenze sono indicate nell'organigramma e nel funzionigramma, pubblicato sul portale web dell'Ente.

2. Il sistema delle responsabilità è altresì contenuto nel citato Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi.

20. OBIETTIVI IN MATERIA DI TRASPARENZA

La trasparenza amministrativa, nella sua accezione più ampia, assicura la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra quest'ultimo ed il mondo esterno e riveste rilevanza fondamentale nella programmazione strategica ed operativa delle attività di prevenzione e contrasto della corruzione.

Trasparenza sostanziale della PA e accesso civico si configurano, per questo, quali misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi e per diffondere lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico e permette di informare cittadini e imprese riguardo ad obiettivi posti e risultati conseguiti.

La pubblicazione dei dati relativi alla performance rende poi comparabili i risultati raggiunti, avviando un processo virtuoso di confronto e crescita. La Trasparenza, quindi, è di per sé un obiettivo strategico dell'Amministrazione comunale.

Obiettivi generali di Trasparenza

L'obiettivo di garantire la trasparenza sostanziale è formulato coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita negli strumenti di programmazione nella delibera di G.C.n. 11 del 1801/2019 che tra le misure generali di programmazione in materia di prevenzione della corruzione per triennio 2019/2021 ha espressamente previsto " La programmazione della progressiva implementazione della pubblicazione dei dati, documenti ed informazioni, in materia di trasparenza per attuare la misura operativa dell'incremento del processo di digitalizzazione nella misura del 20% dei procedimenti di ciascun settore" ,

Tale implementazione viene supportata dal

- Completamento dell'informatizzazione dei procedimenti che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del procedimento e riduce, quindi, il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;

→ accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

- ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali, ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;

→ il monitoraggio sul rispetto dei termini di pubblicazione per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Con deliberazione consiliare n. 13 del 16 ottobre 2018 è stato approvato il regolamento comunale disciplinante le regole e le modalità di esercizio, nonché le esclusioni del diritto d'accesso civico, così come delineato dal legislatore con le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 97/2016, avuto riguardo, all'accesso civico e all'accesso generalizzato, pubblicato, in uno con gli schemi di domande e con il registro degli accessi, sul sito istituzionale dell'Ente alla sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione " Altri Contenuti", alla voce "Accesso Civico" ed alla Sezione separatamente istituita " Accesso Civico"

21. SOGGETTI RESPONSABILI

1.La Giunta approva annualmente il Piano Triennale per la Prevenzione della corruzione che, al suo interno, contiene una specifica parte sulla Trasparenza.

2.Il Responsabile della Trasparenza, nominato nella figura del Segretario Generale dell'Ente che svolge anche il ruolo di Responsabile per la Prevenzione della corruzione, coordina gli interventi e le azioni relativi alla trasparenza e svolge attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, segnalando gli esiti di tale controllo al Sindaco e al O.I.V.

3.A tal fine il Responsabile promuove e cura il coinvolgimento delle Aree dell'Ente e si avvale del supporto delle unità in P.O addette all'organizzazione, ai controlli e alla comunicazione,

4.L'organismo di valutazione verifica l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza ed integrità, nonché esercita un'attività di impulso nei confronti del livello politico amministrativo e del Responsabile della Trasparenza.

5.I Dirigenti dell'Ente hanno la responsabilità dell'individuazione dei contenuti da pubblicare e dell'attuazione delle iniziative in materia di Trasparenza per la parte di loro competenza. Collaborano, inoltre, alla realizzazione di tutte quelle attività volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

22. DATI DA PUBBLICARE

1. Il Comune di Nocera Inferiore pubblica nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" del portale istituzionale, le informazioni, dati e documenti sui cui vige obbligo di pubblicazione ai sensi del D.lgs 33/2013.

2. L'obiettivo è quello di procedere a una costante integrazione dei dati già pubblicati, raccogliendoli con criteri di omogeneità.

3. L'elenco del materiale soggetto a pubblicazione obbligatoria, nonché di quello pubblicato in aggiunta con l'indicazione delle Aree cui compete l'individuazione e produzione dei contenuti, i termini di pubblicazione e i tempi di aggiornamento è riportato nell'**Allegato 1** al presente Piano.

4. I dati e tutto il materiale oggetto di pubblicazione deve essere prodotto e inserito in formato aperto o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto.

5. Le norme sulla trasparenza, nello specifico quelle previste anche dalla legge Anticorruzione (n. 190/2012) devono essere applicate anche dalle società partecipate dal Comune di Nocera Inferiore

6. Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza, deve essere garantito il rispetto delle normative sulla privacy. In particolare deve essere posta particolare attenzione nella redazione di documenti, atti e loro allegati (per esempio curriculum), all'interno dei quali non devono essere resi pubblici:

- dati personali non pertinenti con l'obbligo alla trasparenza;
- preferenze personali (trattasi di dati sensibili);
- dati giudiziari non indispensabili (casellario giudiziale, qualità di imputato o indagato, oppure atti di causa, perizie o pareri in sede civile, penale e stragiudiziale).

Per quanto attiene alle notizie su dipendenti, dirigenti, incarichi, amministratori, non devono essere mostrate informazioni relative a:

- natura di eventuali infermità;
- impedimenti personali o familiari;
- componenti della valutazione;
- altri dati sensibili.

8. I dati pubblicati possono essere oggetto di riutilizzo e rielaborazione da parte di privati, enti, aziende e di chiunque sia interessato, in linea con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni.-

9. I contenuti in Trasparenza devono essere oggetto di costante aggiornamento sullo stato di attuazione ed eventuale ampliamento degli obblighi, anche in relazione al progressivo adeguamento alle disposizioni di legge.

23.- CONTROLLO E MONITORAGGIO

1. Alla corretta attuazione delle disposizioni in materia di Trasparenza concorrono, oltre al Responsabile della trasparenza e all'O.I.V, tutti gli uffici dell'Amministrazione e i relativi Dirigenti.

2. Il Responsabile della Trasparenza evidenzia e informa delle eventuali carenze, mancanze o non coerenze riscontrate i Dirigenti responsabili i quali dovranno provvedere a sanare le inadempienze entro e non oltre 30 giorni dalla segnalazione.

3. Decorso infruttuosamente tale termine, il Responsabile della Trasparenza è tenuto a dare comunicazione all'O.I.V della mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione.

4. Spetta, infatti, all'organismo di valutazione il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.

5) Gli adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 e dal presente Piano, sono anche oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art.147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni

24.- ACCESSO CIVICO

1. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016, che ha riformato il D.Lgs. 33/2013, è stato introdotto il c.d. Accesso Civico "generalizzato", vigente dal 23/12/2016, che si è andato ad aggiungere al precedente Accesso Civico di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 33/2013, relativo ai soli dati a pubblicazione obbligatoria.

2. Chiunque ha il diritto di richiedere documenti, informazioni o dati su cui vige l'obbligo di pubblicazione (accesso civico).

3. Inoltre, chiunque ha il diritto di richiedere documenti, informazioni o dati anche se questi non sono a pubblicazione obbligatoria e senza dimostrare particolari posizioni giuridicamente rilevanti, concrete e differenziate (accesso civico “generalizzato”).

4. Il Responsabile della Trasparenza, con circolari per l’anno 2016, ha fornito prime indicazioni agli uffici per l’applicazione del nuovo istituto; l’A.N.A.C., dal canto suo, con le Linee Guida 1309 del 28/12/2016, ha fornito indicazioni sui limiti dell’accesso civico generalizzato di cui all’art. 5bis del D.Lgs. 33/2013.

5. La richiesta di accesso civico è gratuita e va presentata al Responsabile della Trasparenza per i dati a pubblicazione obbligatoria, o all’ufficio competente nel caso di accesso civico “generalizzato”, anche sulla base di appositi moduli messi a disposizione dall’Ente.

6. La richiesta di accesso civico, in entrambi i casi, non è limitata quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

7. A seguito di richiesta di accesso civico, l’amministrazione provvede, entro trenta giorni:

- se trattasi di accesso civico per dati a pubblicazione obbligatoria, a pubblicare nel sito istituzionale il documento, l’informazione o il dato richiesto, dandone comunicazione al richiedente o solo a dare tale ultima comunicazione, se il dato risultava già pubblicato;

- se trattasi di accesso civico generalizzato, a rilasciare quanto richiesto, tenendo conto di quanto previsto in materia di esclusioni e limiti dagli artt. 5 e 5bis del D.Lgs. 33/2013 e dalle Linee Guida A.N.A.C. 1309 del 28/12/2016 e salva l’eventuale fase di notifica ai contro interessati di cui all’art. 5, comma 5, del D.Lgs. 33/2013.

8. La richiesta di accesso civico comporta inoltre, da parte del Responsabile della trasparenza:

- l’obbligo di segnalazione alla struttura interna competente per le sanzioni disciplinari, ai fini della valutazione sull’eventuale attivazione del procedimento disciplinare nei confronti dei soggetti inadempienti;

- la segnalazione degli inadempimenti al vertice politico dell’Amministrazione e all’organismo di valutazione ai fini delle altre forme di responsabilità.

9. Nei casi di diniego totale o parziale dell’accesso o di mancata risposta entro il termine di legge, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni, salvo sospensione del medesimo termine qualora fosse necessario sentire il Garante per la Protezione dei dati personali.

10. Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza può chiedere agli uffici dell’Ente informazioni sull’esito delle istanze.

11. È stato previsto il Registro delle richieste di accesso, civico e generalizzato con aggiornamento semestrale.

Misure organizzative per l’attuazione:

	Tempi	Uffici Responsabili
Sperimentazione di software per la raccolta automatica dei dati da inserire in “Amministrazione trasparente”	Entro il 31 dicembre	Tutti i servizi
Formazione specifica		Tutti i servizi
Verifica infrannuale	semestrale	Responsabile trasparenza

Pubblicazione registro accesso atti	30 giugno	Responsabile trasparenza
----------------------------------------	-----------	-----------------------------

25. TABELLE

Le tabelle di cui all'allegato B costituiscono il Piano comunale della Trasparenza, sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: numerazione e indicazione delle sotto-sezioni di primo livello; Colonna B: numerazione delle sottosezioni di secondo livello;

Colonna C: indicazione delle sotto-sezioni di secondo livello; Colonna D: disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione;

Colonna E: documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto- sezione secondo le linee guida di ANAC;

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

PARTE IV- DISPOSIZIONI FINALI

26. MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

1.I Dirigenti, secondo quanto previsto dall'art. 3 del presente Piano, trasmettono al Responsabile, entro il 15 novembre, la relazione sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione, contenente altresì nuove proposte e/o osservazioni; il Responsabile, a sua volta, in base a quanto previsto dall'art. 2 del presente Piano, predispone la propria relazione generale recante i risultati dell'attività svolta entro il 15 dicembre di ogni anno, o entro il diverso termine fissato per legge o dall'A.N.A.C.; tale ultima relazione viene pubblicata sul sito web istituzionale dell'Ente e trasmessa alla Giunta e al Consiglio Comunale; su richiesta di questi ultimi o di propria iniziativa, il Responsabile riferisce in ordine all'attività espletata.

27. SANZIONI

La violazione da parte dei dipendenti dell'ente, delle misure previste dal presente piano, oppure la mancata attuazione o collaborazione reiterate costituiscono illecito disciplinare; incidono inoltre sia sulla valutazione della performance che sulla valutazione del risultato ai fini dell'erogazione delle relative indennità

1.Il D.Lgs. n. 33/2013 inoltre prevede esplicitamente che "i Dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge" (art. 43, comma 3).

2.L'inadempimento agli obblighi di pubblicazione può dare luogo a diverse tipologie di sanzioni, previste dal Codice disciplinare e dal D.Lgs. 33/2013; per le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 47 del D.Lgs. 33/2013 competente all'irrogazione, anche su segnalazione del Responsabile per la Trasparenza, è l'Autorità Nazionale Anti Corruzione.