



CITTA' DI AVERSA

(Provincia di Caserta)

PIANO TRIENNALE
DI
PREVENZIONE
DELLA
CORRUZIONE

2016-2018

PREMESSA

Inquadramento generale e contesto normativo

La legge 6 Novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione) ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico per la prevenzione della corruzione, dando attuazione, tra l'altro, alla legge 3 Agosto 2009, n. 116, con la quale è stata ratificata la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 Ottobre 2003, che prevede che ciascuno Stato elabori e applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate.

Tra gli strumenti introdotti dalla legge 190/2012 vi sono il Piano Nazionale Anticorruzione e, per ciascuna amministrazione, il Piano Triennale della Prevenzione della corruzione. Tale documento, previsto dall'art. 1, commi 5 e 8 della legge innanzi richiamata, unitamente al Piano per la Trasparenza e l'Integrità, costituiscono strumenti a presidio della legalità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il presente Piano si configura come uno strumento dinamico che pone in atto un processo ciclico, nell'ambito del quale le strategie e le misure ideate per prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi vengono sviluppate o modificate a seconda delle risposte ottenute in fase di applicazione delle misure previste.

Il Concetto di corruzione sotteso alla normativa di settore, esorbita dalle fattispecie disciplinate dal codice penale. Per la prima volta, infatti, accanto all'approccio penalistico, si afferma un approccio amministrativo teso ad introdurre un sistema di prevenzione della corruzione attraverso l'affermazione di principi di etica pubblica, della trasparenza completa dell'attività amministrativa e della formazione professionale delle risorse umane che operano all'interno della P.A.

Secondo tale direttrice ed alla luce della logica sottesa dal legislatore, la lotta alla corruzione deve avvenire attraverso strumenti in grado di migliorare le condizioni organizzative e gestionali che incidono sull'attività della P.A. prevenendo eventi corruttivi sanzionati con strumenti repressivi e successivi. Il diverso approccio del contrasto alla corruzione è forse derivato dall'estesa dimensione del fenomeno, determinando una più ampia nozione di corruzione rispetto a quella penalistica, che non si sofferma solo a condotte penalmente rilevanti, ma anche a condotte che sono fonte di altro tipo di responsabilità o non espongono ad alcun tipo di sanzione.

La nozione di corruzione amministrativa ha portato a ritenere come esigenza fondamentale dell'intero apparato dello Stato il buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso e nel suo rapporto con i cittadini.

Il Legislatore, nel modificare l'art. 54 del D. Lgs.165/2001 ha definito alcuni principi fondamentali concernenti il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Le nuove disposizioni prevedono che i nuovi strumenti di tutela non siano riconducibili ai soli meccanismi repressivi, ma devono incidere sui profili organizzativi dell'amministrazione, sui controlli amministrativi, sulla trasparenza e sulla formazione del personale, ipotizzando strumenti di diritto amministrativo finalizzati alla prevenzione del fenomeno corruttivo.

Al fine di fornire un adeguato inquadramento del contesto normativo e dei temi connessi alla elaborazione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.C.P), si ritiene opportuno riportare di seguito ampi stralci della relazione contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (ANAC).

Ad un primo livello, quello "nazionale", il D.F.P. predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il P.N.A. sottoposto a successiva approvazione della C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione.

Al secondo livello, quello “decentrato”, ogni Amministrazione Pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l’analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l’esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole Amministrazioni per l’efficacia e l’efficienza delle soluzioni.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l’attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l’adozione del P.N.A. non si configura come un’attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

In fase di prima attuazione della legge 190/2012, questo ente ha adottato il piano di prevenzione della corruzione per il triennio 2014-2016, nonché il primo aggiornamento relativo al triennio 2015-2017.

Tale piano veniva adottato anche sulla base dei contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera dell’11 Settembre 2013.

Dopo l’entrata in vigore delle disposizioni sopra richiamate, vi sono stati ulteriori interventi normativi che, oltre ad incidere sul sistema di prevenzione della corruzione a livello istituzionale, hanno fatto emergere l’intento del legislatore di accentrare l’attenzione sulla effettiva attuazione di misure in grado di incidere sui fenomeni corruttivi.

Ai fini del presente aggiornamento del Piano si è tenuto conto delle linee guida contenute nella determinazione n. 12 del 28 Ottobre 2015 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione di aggiornamento 2015 del PNA.

In fase di prima applicazione delle norme sopra indicate, ovvero nella elaborazione del piano e del suo aggiornamento annuale, vi sono state notevoli difficoltà per effettuare un’attenta autoanalisi organizzativa e per la conseguente individuazione di misure da attuare, in maniera unitaria, in tutti i settori di attività e volte a garantire comportamenti improntati al rispetto dei principi di imparzialità, attraverso la formulazione di atti di indirizzo generali cui la tecno-struttura deve ispirarsi sulla gestione di singoli procedimenti o più ampi processi gestionali.

Tali elementi avrebbero implicato un indispensabile adeguamento della struttura organizzativa, mediante un più costante rapporto RPC ed i referenti di I e II livello, al fine valutare l’adeguatezza delle misure previste, la concreta attuazione di quest’ultime ed eliminare, attraverso un’attenta analisi, le eventuali criticità emerse.

Il presente piano, riferito al triennio 2016-2018, si pone in continuità con il Piano di Prevenzione precedentemente adottato, aggiornato nel 2015, ed in coerenza con quanto previsto nel PNA 2015, ponendo particolare attenzione a procedimenti e comportamenti attraverso i quali si esplica l’azione amministrativa, utilizzando strumenti in grado di garantire l’attuazione del principio di imparzialità.

Già nella prima stesura del Piano, pur in presenza di difficoltà organizzative, questo Ente ha cercato di procedere alla mappatura di numerosi processi che afferiscono a vari ambiti di attività; tuttavia, nel corso del 2017, si dovrà provvedere ad integrare eventualmente la mappatura per renderla sempre più adeguata alla struttura organizzativa con connessa individuazione delle misure di prevenzione.

Come già evidenziato nel documento di aggiornamento del Piano Anticorruzione 2015-2017, nel corso del 2016 si dovrà necessariamente costituire una struttura operativa di supporto al RPC, per lo svolgimento delle attività dei controlli amministrativi, anticorruzione e trasparenza e precisamente:

- Controlli successivi di regolarità amministrativa sulle determinazioni, sui contratti e sugli atti adottati dai dirigenti;
- Supporto ed assistenza, per la parte di competenza, per la predisposizione del referto annuale del Sindaco ex art. 148 del T.U.E.L. sulla regolarità della gestione e sull’efficacia ed adeguatezza del sistema dei controlli interni;

- Supporto al Segretario Generale sull'esercizio dell'attività di controllo periodico sugli atti deliberativi di Giunta e Consiglio e sui Regolamenti;
- Predisposizione - monitoraggio ed aggiornamento del Piano Triennale di prevenzione della corruzione;
- Predisposizione e monitoraggio sull'attuazione del Programma triennale per la trasparenza ed integrità.

In particolare, in attuazione della determinazione ANAC 12/2015 , con il presente aggiornamento, si prevede di completare, per il 2017, la mappatura di tutti processi amministrativi e le loro rispettive articolazioni suddivise in fasi/ flussi, mediante l'individuazione di un elenco il più completo possibile dei processi maggiormente rilevanti.

Questo Ente, in particolare, entro il 2017 dovrà rilevare la propria dimensione organizzativa attraverso l'identificazione di tutte le fasi che caratterizzano un processo ed un censimento di tutti flussi documentali ad esso correlati, anche al fine di procedere ad una informatizzazione degli stessi .

AZIONI	SETTORE RESPONSABILE	DAL	AL	INDICATORE
Formulazione di un crono programma che assicuri la scadenza del 31.12.2017 per la mappatura di tutti processi con priorità a quelli a maggior rischio corruzione	Ufficio risorse Umane in sinergia con i referenti di II livello di ciascuna area di attività.	30.09.2016	31.12.2017	20% al 31.12.2016 100% al 31.12.2017

Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- *ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;*
- *aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;*
- *creare un contesto sfavorevole alla corruzione.*

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la L. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

- *adozione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.)*
- *adempimenti di trasparenza*

- *codici di comportamento*
- *rotazione del personale*
- *obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse*
- *disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali*
- *disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti*
- *incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali*
- *disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*
- *disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito*
- *formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.*

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- *il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;*
- *il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;*
- *il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;*
- *il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.*

L'assetto normativo

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

- *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;*
- *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33;*
- *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le*

Pubbliche Amministrazioni e presso gli Enti Privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;

- *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190.*

Il quadro di riferimento si è poi completato con la formalizzazione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, n.79/CU del 24/7/2013, con la quale sono stati specificati gli adempimenti di competenza di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane.

Come innanzi precisato il presente adeguamento è stato elaborato sulla base della determinazione dell'ANAC n. 12/2015 .

La strategia di prevenzione a livello decentrato

La prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. In quest'ottica, è auspicabile che gli organismi associativi e gli enti rappresentativi delle diverse categorie di amministrazioni (tra cui C.R.U.I., Unioncamere, A.N.C.I., U.P.I., Conferenza delle Regioni) rafforzino il raccordo attraverso la diffusione di informazioni e buone pratiche.

Azioni e misure per la prevenzione

Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre ed implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal P.N.A. o dai P.T.P.C.

I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C. -

Le Pubbliche Amministrazioni devono adottare il P.T.P.C. ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della L. n. 190 del 2012.

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

Le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il Piano Triennale della Trasparenza ed integrità, il Piano della Performance, e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure,

responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla L. n. 190 del 2012 e dal P.N.A., gli ambiti/macro settori, che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE **Parte generale**

1. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità.

Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/ minacce);
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i Dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, negli stessi Settori, la rotazione di Dirigenti, di Funzionari e di Figure di Responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti:

- mappatura del rischio;
- gestione del rischio.

La mappatura del rischio comprende:

- a) l'identificazione delle aree di rischio;
- b) la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la valutazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

La gestione del rischio comprende:

- a) l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure);
- b) l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- c) l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- d) l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;
- e) la definizione delle linee di aggiornamento del piano.

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del piano anticorruzione, costituisce un'attività dinamica, che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte, per cui sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione, sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

2. Soggetti responsabili

Di seguito si illustra la struttura organizzativa dell'Ente.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PERSONALE IN SERVIZIO Situazione a Gennaio 2016

COMUNE DI AVERSA (Provincia di Caserta)			
STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PERSONALE IN SERVIZIO Situazione a Gennaio 2016			
AREE E SETTORI DI ATTIVITA'	RESPONSABILI(Dirig/APO/incaricati)		
SEGRETARIO GENERALE	Anna di Ronza		
AREA AFFARI GENERALI	Anna di Ronza Dirigente ad interim		
Segreteria generale-Contratti-Assistenza agli Organi-Notifiche	Gerardo Carratu' (APO)		
Gestione Risorse Umane-Contabilità del personale	Angelo Liguori (APO)		
CED e Comunicazioni-Elettorale	Domenico Coscetta (APO)		
Statistica	Bianca Sellitto		
Legale - Uffici Giudiziari	Giuseppe Nerone (APO)		
Archivio e Protocollo - SUAP	Luigi Capaccio		
AREA SERVIZI AL CITTADINO	Stefano Guarino Dirigente ad interim		
Anagrafe	Luigi Gatto		
Servizi Sociali- Alloggi edilizia pubblica e sociale	Francesco Coppola		
Istruzione e Servizi scolastici	Maria Della Puca		
Biblioteca e Cultura	Luigi D'Alesio (APO)		
Informagiovani e Sport	Tommaso Mastronardi		
U.R.P.- Prestazioni sociali - Stato Civile	Angelina D'Aniello (APO)		
AREA FINANZIARIA	Claudio Pirone Dirigente		
Entrate/Spese	Pasquale d'Alesio (APO)		
Economato-Controllo di gestione	Antonio Della Volpe (APO)		
Ragioneria Entrate/Spese	Maria Grazia D'Aniello		
Bilancio	Gemma Accardo (APO)		
AREA FINANZIARIA-SETTORE ENTRATE	Claudio Pirone		
Programmi	Antonio Papale		
Tributi- IUC - TARI	Raffaele Brunelli		
Tributi- IMU	Angela Margarita (APO)		
Acquedotto settore entrate			
AREA LAVORI PUBBLICI -SERVIZI MANUTENTIVI-IGIENE URBANA	Raffaele Serpico* Dirigente ad interim		
Lavori Pubblici - Igiene Urbana			
Servizi Manutentivi/Verde pubblico/Edilizia Scolastica - Acquedotto	Francesco Benadusi (APO)		
Fognature			
Mercato Ortofrutticolo	Fiore Cesaro		
AREA PIANIFICAZIONE-GESTIONE DEL TERRITORIO-URBANISTICA	Raffaele Serpico* Dirigente		
Edilizia privata- SUE	Modestino Orabona (APO)		
Servizi Cimiteriali	Nicola Menale		
AREA VIGILANZA	Stefano Guarino Dirigente		
Polizia Municipale-Traffico e segnaletica Protezione Civile	n. 4 Ufficiali		
Polizia Amministrativa - SUAP	Luisa Zarrillo		

* Il dirigente a tempo determinato è in servizio dal Febbraio 2016

Sulla base della lettura di tale configurazione organizzativa, le funzioni previste dalla normativa e dal piano anticorruzione saranno assegnate avendo come obiettivo di conseguire il più efficace assetto in rapporto alla distribuzione di funzioni e responsabilità all'interno dell'Ente.

2.1 Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità

Il Responsabile previsto dalla Legge n. 190/2012, è individuato con disposizione del Sindaco di norma nella figura del Segretario Generale e provvede a:

- redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- definire procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- proporre, di concerto con i Dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- proporre forme di integrazione e coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Nel Comune di Aversa, con atto sindacale del 27.01.2014, il Segretario Generale è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

2.2 Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, la Giunta Comunale approva, entro il 31 gennaio di ogni anno e qualora vi sia la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per ragioni giuridiche e/o organizzative, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012.

La Giunta ha approvato il piano, in prima applicazione, con deliberazione n. 21 del 31.1.2014, mentre di G.M. n. 38 /2015 è stato approvato il primo aggiornamento relativo al triennio 2015-2017 .

2.3 Le strutture organizzative “trasversali”

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, ecc).

Pertanto i Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività (Ced, Gestione Risorse Umane, Struttura preposta agli Appalti ed Ufficio Contratti, ecc.) sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente piano in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantire la più efficace attuazione del piano.

2.4 Referenti di primo livello

I Dirigenti preposti alle varie aree di attività, come individuati nel prospetto relativo alla struttura organica sopra indicata, sono i referenti di primo livello per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna Area attribuita alla loro responsabilità e svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi rientranti nell'area di competenza. Nello specifico sono chiamati a:

- collaborare all'individuazione, tra le attività della propria area, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, con rapporti/ questionari trimestrali ;
- attivare misure che garantiscano la rotazione del personale addetto alle aree di rischio, dandone comunicazione trimestrale al responsabile della prevenzione, rispetto all'assetto organizzativo esistente all'inizio di ogni esercizio finanziario;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione dandone comunicazione al Responsabile della Prevenzione all'inizio di ciascun esercizio finanziario;
- attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/differenze nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti, dandone comunicazione al Responsabile della prevenzione per l'eventuale adeguamento delle previste contromisure.

2.5 Referenti di secondo livello

I Responsabili di Posizioni organizzative sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- la tempestiva segnalazione al Dirigente delle anomalie registrate;

- la proposta al Dirigente di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.
- La predisposizione di report trimestrali da sottoporre al dirigente per il successivo inoltro al Responsabile della Prevenzione.

2.6 Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Dirigente la situazione di conflitto.

2.7 Il Nucleo di valutazione

Il Nucleo di valutazione, una volta costituito, verificherà, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

Il Contenuto del piano

Approccio metodologico

Nella fase di elaborazione del Piano e di adeguamento dello stesso, ci si è sforzati di dare al presente documento un contenuto concreto ed operativo, tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e della relazione del responsabile relativa ai primi due anni di attuazione del Piano.

Inoltre il forte convincimento che l'efficacia del piano, soprattutto nella fase della sua attuazione, dovrà poggiare su un attivo coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa (a partire dai vertici, ma non solo) e su una diffusa consapevolezza dei contenuti e dei criteri ispiratori della legge, rendono necessario promuovere immediati incontri operativi tra il Responsabile della Prevenzione i dirigenti e gli APO, nonché periodici percorsi formativi. Come già rappresentato nel corso del precedente aggiornamento, entro il primo semestre 2016, dovrà essere costituito apposito gruppo di lavoro di supporto Al Responsabile della Prevenzione, costituito da funzionari anche non destinati in via esclusiva a tale attività, almeno in numero di due, di cui uno di categoria D ed uno di categoria C.

In ciascuna area di attività dovrà essere individuato almeno un funzionario che, affiancando da un lato il Responsabile Anticorruzione e dall'altro i Dirigenti di Area, dovrà assicurare un rapporto "centro-periferia", una relazione cioè tra l'esercizio delle funzioni del Responsabile Anticorruzione per l'intero Ente e le funzioni proprie dei Dirigenti, fatto di circolarità di informazioni, coordinamento di approccio metodologico e condivisione di impostazione, utilizzando al meglio gli strumenti informatici a disposizione.

Del gruppo di lavoro sopra richiamato, faranno parte i funzionari già impegnati nell'attività di supporto del Segretario generale per il controllo sulla regolarità amministrativa, alla redazione e gestione del Piano per la trasparenza e alla formazione, nella logica propria di un piano anticorruzione che mette a sistema, sia trasversalmente che a livello delle singole strutture organizzative, e coordina in modo sinergico un insieme di strumenti.

Adozione del piano triennale della prevenzione della corruzione

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, già approvato dalla Giunta Comunale il 31.1.2014, integrato con le presenti modifiche, può essere definito come lo strumento per porre in essere il processo di gestione del rischio nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dall'Ente.

Il processo di gestione del rischio definito nel presente piano recepisce le indicazioni metodologiche e le disposizioni del Piano Nazionale Anticorruzione. In particolare per il presente aggiornamento, come già rappresentato, si è tenuto conto della determinazione dell'ANAC n. 12/2015 di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione.

Sulla base di tale provvedimento si è proceduto alla mappatura di alcuni fondamentali processi

affidenti l'area dei “ **Contratti Pubblici** “ , integrando le previste tabelle attraverso l'Allegato “**A1**”, relativo a tale ambito di attività, con la indicazione del livello di rischio e della tabella contenente le contromisure con carattere di centralità , in quanto tali processi sono afferenti tutte le aree di attività.

Rispetto all'espletamento delle procedure di gara , non si è provveduto ad inserire nella mappatura dei processi tale fase, in quanto quest'ultima , per espressa previsione normativa, deve essere svolta presso la S.U.A., mentre è stata posta maggiore attenzione alle gare di importi fino ad € 40.000,00 o alle procedure negoziate .

Nella suddette tabelle di cui al sopra richiamato allegato “**A1**” sono stati inseriti i principali processi concernenti la fase di elaborazione degli atti di gara, di elaborazione del fabbisogno e degli atti di programmazione economica. E' stata posta attenzione alla mappatura dei processi concernenti le fasi post aggiudicazione ed afferenti l'esecuzione dei contratti sia di appalto dei lavori sia di affidamento di forniture di beni e servizi .

Gestione del rischio

Per rischio si intende il rischio che si verifichino eventi corruttivi intesi sia come condotte penalmente rilevanti sia, più in generale, come comportamenti scorretti in cui le funzioni pubbliche sono usate per favorire interessi privati.

Il processo si è sviluppato attraverso le seguenti fasi:

1. mappatura dei processi;
2. valutazione del rischio per ciascun processo;
3. trattamento del rischio

Gli esiti e gli obiettivi dell'attività svolta sono stati compendati nelle “**Tabelle di gestione del rischio**” (denominate rispettivamente Tabella A1, A, B, C, D,E,F) **ALLEGATO A del Piano**.

Di seguito vengono dettagliatamente descritti i passaggi del processo in argomento, evidenziandone con finalità esplicativa il collegamento con le succitate Tabelle di gestione del rischio.

La mappatura dei processi

Per mappatura dei processi si intende la ricerca e descrizione dei processi attuati all'interno dell'Ente al fine di individuare quelli potenzialmente a rischio di corruzione, secondo l'accezione ampia contemplata dalla normativa e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Questa attività è stata effettuata nell'ambito di ciascuna struttura facente parte dell'assetto organizzativo del Comune di Aversa, analizzandone preliminarmente attribuzioni e procedimenti di competenza.

La mappatura dei processi è stata effettuata con riferimento a tutte le aree che comprendono i procedimenti e le attività che la normativa e il P.N.A. considerano potenzialmente a rischio per tutte le Amministrazioni (c.d. aree di rischio comuni e obbligatorie) ovvero:

Area A1) Area dei Contratti (comune a tutte le aree di servizio con relative contromisure)

Area A) Attività comuni a tutte le aree di servizio.

Area B) Area Affari Generali;

Area C) Area Servizi al Pubblico;

Area D) Area Finanziaria;

Area E) Area Vigilanza

Area F) Area Tecnica

L'analisi svolta ha consentito inoltre di evidenziare specifiche aree di rischio, ulteriori rispetto a quelle prefigurate come tali dalla legge.

Tale impostazione si è riflessa nelle predisposte citate tabelle di gestione del rischio. In tali tabelle sono state inserite le aree di rischio prefigurate come tali dal legislatore

In esito alla fase di mappatura è stato possibile stilare un elenco dei processi potenzialmente a rischio attuati dall'Ente. Tale elenco (ancorché non esaustivo in quanto soggetto a futuri aggiornamenti, tenuto anche conto del *feedback*) corrisponde alla colonna "**PROCESSO**" delle tabelle di gestione rischio e definisce il contesto entro cui è stata sviluppata la successiva fase di valutazione del rischio.

La valutazione del rischio

Per ciascun processo inserito nell'elenco di cui sopra è stata effettuata la valutazione del rischio, attività complessa suddivisa nei seguenti passaggi:

- identificazione,
- analisi,
- ponderazione del rischio.

L'identificazione del rischio

I potenziali rischi, intesi come comportamenti prevedibili che evidenzino una devianza dai canoni della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa per il conseguimento di vantaggi privati, sono stati identificati e descritti mediante:

- consultazione e confronto con i Dirigenti/P.O. competenti per Settore/Servizio,
- ricerca di eventuali precedenti giudiziari (penali o di responsabilità amministrativa) e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione negli ultimi 5 anni;
- indicazioni tratte dal P.N.A.

I rischi individuati sono sinteticamente descritti nella colonna "**ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO**" delle precitate tabelle.

L'analisi del rischio

Per ogni rischio individuato sono stati stimati la probabilità che lo stesso si verifichi e, nel caso, il conseguente impatto per l'Amministrazione. A tal fine ci si è avvalsi degli indici di valutazione della probabilità e dell'impatto riportati nell'Allegato 5 del P.N.A. che qui si intende integralmente richiamato.

Pertanto, la probabilità di accadimento di ciascun rischio (= frequenza) è stata valutata prendendo in considerazione le seguenti caratteristiche del corrispondente processo:

- discrezionalità
- rilevanza esterna
- complessità
- valore economico
- frazionabilità

- efficacia dei controlli

L'impatto è stato considerato sotto il profilo:

- organizzativo
- economico
- reputazionale
- organizzativo, economico e sull'immagine

Anche la frequenza della probabilità e l'importanza dell'impatto sono stati graduati recependo integralmente i valori indicati nel citato Allegato 5 del PNA, di seguito riportati:

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITA'	VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO
0 = nessuna probabilità 1 = improbabile 2 = poco probabile 3 = probabile 4 = molto probabile 5 = altamente probabile	0 = nessun impatto 1 = marginale 2 = minore 3 = soglia 4 =serio 5 = superiore

Infine, il valore numerico assegnato alla probabilità e quello attribuito all'impatto sono stati moltiplicati per determinare il livello complessivo di rischio connesso a ciascun processo analizzato (valore frequenza x valore impatto = livello complessivo di rischio).

Per effetto della formula di calcolo sopra indicata il rischio potrà presentare valori numerici compresi tra 0 e 25.

Tali dati sono riportati rispettivamente nelle colonne **“PROBABILITA' ACCADIMENTO”**, **“IMPATTO”** e **“LIVELLO DI RISCHIO”** delle allegate Tabelle di gestione del rischio.

La ponderazione del rischio

L'analisi svolta ha permesso di classificare i rischi emersi in base al livello numerico assegnato.

Conseguentemente gli stessi sono stati confrontati e soppesati (c.d. ponderazione del rischio) al fine di individuare quelli che richiedono di essere trattati con maggiore urgenza e incisività.

Per una questione di chiarezza espositiva e al fine di evidenziare graficamente gli esiti dell'attività di ponderazione nella relativa colonna delle tabelle di gestione del rischio, si è scelto di graduare i livelli di rischio emersi per ciascun processo, come indicato nel seguente prospetto:

VALORE NUMERICO DEL LIVELLO DI RISCHIO	CLASSIFICAZIONE DEL RISCHIO CON RELATIVO COLORE ASSOCIATO
0 INTERVALLO DA 1 A 5 INTERVALLO DA 6 A 10 INTERVALLO DA 11 A 20 INTERVALLO DA 21 A 25	NULLO BASSO MEDIO ALTO ALTISSIMO(CRITICO)

Il trattamento del rischio

La fase di trattamento del rischio è il processo finalizzato a intervenire sui rischi emersi attraverso l'introduzione di apposite misure di prevenzione e contrasto.

Con il termine "misura" si intende ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione, o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o mitigare il livello di rischio connesso ai processi amministrativi posti in essere dall'Ente.

Talvolta l'implementazione di una misura può richiedere delle azioni preliminari che possono a loro volta configurarsi come "misure" nel senso esplicitato dalla definizione di cui sopra. Ad esempio, lo stesso P.T.C.P. è considerato dalla normativa una misura di prevenzione e contrasto finalizzata ad introdurre e attuare altre misure di prevenzione e contrasto.

Tali misure possono essere classificate sotto diversi punti di vista.

Talune misure presentano poi carattere trasversale, ossia sono applicabili alla struttura organizzativa dell'ente nel suo complesso, mentre altre sono, per così dire, settoriali in quanto ritenute idonee a trattare il rischio insito in specifici settori di attività.

Nelle pagine successive vengono presentate, mediante schede dettagliate, le misure di prevenzione e contrasto da introdurre/attuare secondo la programmazione definita dal presente piano.

Il processo di attuazione ed adeguamento

I contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare puntuale attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure di tale piano, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste, costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura.

In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse.

Il processo di valutazione del personale dirigente e dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione del piano.

Come più volte affermato, il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti. Affinché tali operazioni possano essere efficacemente esercitate sarà necessario un monitoraggio costante della sua attuazione.

Nell'anno 2015, sulla base dei report quadrimestrali, sarà elaborata la relazione di attuazione entro il 31.12.2015. Per consentire la redazione di quest'ultima, salva diversa tempistica fissata dall'A.N.A.C., per l'ultimo report annuale il periodo di riferimento è trimestrale. Sulla base della relazione annuale sarà altresì elaborato l'aggiornamento entro il 31.1.2017

Responsabilità'

- A) Responsabilità del responsabile della prevenzione
- B) Responsabilità dei dipendenti
- C) Responsabilità dei dirigenti

La responsabilità del responsabile della prevenzione

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al responsabile sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento.

In particolare all'art. 1, comma 8, della l. n. 190 si prevede una responsabilità dirigenziale per il caso mancata predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti, prevedendo che *"la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale"*. Entro Giugno ciascun dirigente effettua la selezione del personale operante presso la propria area da

avviare al percorso formativo. Il responsabile della prevenzione, sulla base delle proposte ricevute, elabora, unitamente al dirigente del personale, il programma formativo dell'anno e previa acquisizione delle risorse in bilancio, darà attuazione allo stesso .

La previsione di questa responsabilità rende necessaria la creazione di un collegamento tra l'adempimento normativamente richiesto e gli obiettivi individuati in sede di negoziazione dell'incarico dirigenziale e nello stesso inseriti. Parimenti tali obiettivi devono essere inseriti nel P.P. in modo che siano oggetto di adeguata valutazione della *performance* individuale.

All'art. 1, comma 12, della l. n. 190 si prevede inoltre l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare ed amministrativa in capo al responsabile della prevenzione della corruzione per il caso in cui all'interno dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

La responsabilità è esclusa se il responsabile della prevenzione prova entrambe le circostanze di cui alle lett. a) e b). La disposizione in particolare stabilisce che: *“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:*

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;*
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”.*

La responsabilità dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate nelle singole amministrazioni e trasfuse nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza, *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”*;

La responsabilità dei dirigenti per omissione totale o parziale o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte

L'art. 1, comma 33, l. n. 190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009,
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

Linee guida e standardizzazione delle procedure

Questa contromisura riveste particolare importanza e va adeguatamente inquadrata. Essa è peraltro strettamente correlata ad altre, dal contenuto analogo, ma più specifico, che verranno nel seguito richiamate.

In una pubblica amministrazione il complesso delle attività è, in via generale, disciplinato da un insieme di norme sostanziali e procedurali. Potrebbe sembrare quindi pleonastico o ridondante ricordare come il rispetto delle norme e dei regolamenti, che in numero sempre crescente

disciplinano l'azione amministrativa, costituisca un elemento fondante della strategia di prevenzione della corruzione e della legalità. Così come potrebbe sembrare sufficiente richiamare il rispetto delle disposizioni di leggi e regolamenti per scongiurare i rischi corruttivi.

Tuttavia proprio la complessità, farraginosità, ampiezza e incertezza del quadro normativo possono costituire terreno di coltura di comportamenti devianti. Si rende quindi in molti casi necessario adottare misure specifiche che forniscano interpretazioni predefinite delle norme e linee di comportamento che orientino e guidino l'azione della struttura organizzativa e l'esercizio delle funzioni.

In questo senso, la standardizzazione delle procedure e la stesura e pubblicazione di linee guida, assicurando trasparenza e tracciabilità delle decisioni e dei comportamenti, contribuiscono a migliorare la qualità dell'azione amministrativa e a rendere conoscibile e comprensibile da parte dei cittadini e dei fruitori il "modus operandi" dell'Ente, determinando il presupposto indispensabile per impedire violazioni della regolarità amministrativa su cui possano innestarsi fenomeni corruttivi; inoltre essa può costituire un elemento determinante per condividere all'interno degli uffici prassi operative note alla generalità degli addetti e come tale facilitare anche gli interventi di rotazione resi obbligatori dalla legge 190/2012.

L'adozione di tali misure è di particolare importanza nei procedimenti a forte contenuto discrezionale e in quelli di controllo, specialmente a campione.

Nel 2016 si procederà ad una revisione degli atti di indirizzo adottati sia dall'organo di vertice politico che atti dirigenziali, al fine di verificare la necessità di adeguamenti e miglioramenti e si procederà all'adozione di ulteriori atti, ove non ancora presenti; verrà inoltre adottato un provvedimento generale-guida per le procedure di riscontro dei requisiti degli assegnatari dei contributi e sull'efficacia delle relative politiche.

Nell'anno 2016 si procederà all'implementazione e attuazione di tale modalità operativa e, sulla base dei risultati monitorati, all'eventuale estensione dei criteri applicati in taluni ambiti ad ulteriori settori.

In tale ambito è opportuno citare l'adesione di questo Comune al protocollo di legalità, sottoscritto con la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Caserta, nonché l'adesione alla Stazione Appaltante Unica istituita presso il Provveditorato delle OO.PP., operante a Caserta.

Con tali protocolli vengono inoltre previsti più intensi controlli sulle dichiarazioni, documentazione e caratteristiche delle imprese partecipanti alle gare e pertanto la loro attuazione è da inquadrarsi nell'applicazione anche del presente piano.

I settori che richiedono una previsione di regole generali in materia di controlli sono certamente quelli: Tecnico, Pianificazione del Territorio e della Polizia Municipale, quest'ultimo, peraltro, costituisce la principale area deputata alla attività di vigilanza prevenzione e repressione. Tenendo particolare conto della peculiarità di tali settori, la messa a punto di regole operative quanto più possibile generali costituirà un obiettivo anche dell'anno 2016.

In conclusione della presente, peraltro non esaustiva, disamina, si precisa che l'indicazione della contromisura concernente la "Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate" va in primo luogo intesa, in linea generale, come adozione di misure che assicurino il rispetto degli obblighi normativi.

Trasparenza

La normativa anticorruzione (Legge 190/2012) individua nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione ed è assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche

amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La Legge 190/2012 individua alcune importanti misure a tutela della trasparenza e contiene inoltre delega al Governo per l'emanazione di apposito decreto di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La trasparenza, attraverso la pubblicizzazione di informazioni concernenti l'attività della pubblica amministrazione, consente la conoscenza dell'operato degli enti pubblici in termini di obiettivi prefissati, risultati raggiunti, modalità gestionali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi e relativi costi sostenuti.

Consente pertanto l'esercizio del c.d. "controllo sociale" che viene visto dal legislatore della L.190/2012 come necessario prerequisite per evitare fenomeni corruttivi o comunque genericamente episodi di devianza rispetto al principio del buon andamento e della corretta gestione.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche adottino il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità con misure collegate agli interventi previsti dal Piano di prevenzione della Corruzione ma, già la Legge 190/2012 chiarisce quali siano le misure fondamentali per la prevenzione di fenomeni corruttivi.

Il comma 15 dell'art. 1 focalizza l'attenzione su bilanci e conti consuntivi e sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Come sarà illustrato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità allegato, nel sito Amministrazione trasparente saranno pubblicati i bilanci di previsione e conti consuntivi inserendo un link alla sezione curata dal settore Economico Finanziario.

Per quanto riguarda i costi contabilizzati dei servizi erogati, saranno inseriti i dati di costo per ciascun centro di responsabilità distinti in costi complessivi e costi di personale, come specificato all'art. 32 del D. Lgs. 33/2013.

Altro elemento sottolineato nella Legge 190/2012 al comma 29 dell'art. 1 è l'inserimento sul sito web di almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

L'indirizzo Pec istituzionale generico postacertificata@comuneaversa.it è pubblicato in calce alla home page; inoltre in Amministrazione trasparente è pubblicato l'elenco completo delle Pec attive dell'Amministrazione comunale.

Altra importante misura è la pubblicizzazione dei provvedimenti di: autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Tale previsione contenuta al comma 16 dell'art. 1 della Legge 190/2012 nonché nel decreto legislativo 33/2013 ha sostanzialmente richiesto di dare particolare rilievo alle suddette quattro categorie di provvedimenti individuate come atti gestionali che possono essere interessati da fenomeni corruttivi.

Pertanto, in aggiunta alla pubblicazione all'Albo Pretorio, gli atti rientranti nelle categorie individuate, devono essere ulteriormente pubblicati, nella forma di una scheda sintetica che riepiloga contenuto, oggetto, spesa prevista ed estremi dei principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento, nella sezione Amministrazione Trasparente. L'adeguamento dell'ulteriore sistema di pubblicazione deve essere realizzato attraverso un potenziamento informatico dell'acquisizione del flusso e la compilazione di una scheda di sintesi riportane i dati obbligatori. Laddove alcuni settori di attività per il rispetto della normativa sulla privacy, sono obbligati ad omettere dati, risulta necessario evidenziare tale circostanza.

Infine il comma 32 dell'art. 1 interviene ulteriormente sull'attività di scelta del contraente nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture prevedendo che le stazioni appaltanti pubblicino sul

proprio sito web una serie di informazioni: struttura proponente, oggetto del bando, elenco operatori invitati a presentare offerte, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, importo delle somme liquidate. Tali informazioni vanno pubblicate, entro il 31 gennaio di ogni anno, tramite tabelle riassuntive ed in conformità alle disposizioni dell'ANAC.

Si sta predisponendo, anche in questo caso, apposito programma informatico che consentirà l'inserimento, a cura delle Direzioni di Aree e Settori, delle informazioni richieste e ne curerà la pubblicazione in formato tabellare.

Il Piano richiede di rendere noti i contributi erogati con identificazione del beneficiario; precisamente sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere precisando, come richiesto dall'art. 27 del D.Lgs. 33/2013: dati del soggetto beneficiario, importo del vantaggio corrisposto, norma o titolo alla base dell'attribuzione, nominativo del soggetto responsabile del procedimento amministrativo, modalità seguita per l'identificazione del beneficiario.

Tale misura sarà applicata pubblicando l'Albo dei Beneficiari arricchendo il precedente elenco delle informazioni relative all'ufficio e nominativo del RUP e la sintetica indicazione delle modalità seguite per la individuazione del beneficiario

Altra contromisura a carattere centralizzato è la pubblicizzazione degli incarichi.

Per quanto riguarda gli incarichi affidati dall'Ente la sezione Amministrazione Trasparente contiene l'elenco degli incarichi pubblicati ai sensi del comma 54 dell'art. 3 della Legge 244/2007 con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato che costituisce condizione legale di efficacia per procedere alla liquidazione del compenso.

Costituisce invece una novità, in quanto prevista dal D.Lgs. 33/2013 la pubblicazione degli incarichi autorizzati ai dipendenti con indicazione del tipo di incarico autorizzato, della durata presunta del medesimo e del compenso previsto.

Infine sarà disposta la pubblicazione di tutte le determinazioni dirigenziali.

Tale contromisura è realizzata attraverso la pubblicazione all'Albo Pretorio on-line;

Per quanto attiene alle altre numerose misure relative alla trasparenza e integrità si rimanda all'allegato Programma triennale per la Trasparenza e integrità 2016-2018.

Codice di comportamento

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 devono provvedere all'adozione di un proprio Codice di comportamento, tenendo presenti gli indirizzi o linee guida della C.I.V.I.T. e curando le procedure di partecipazione previste dalla legge; il Codice settoriale prevede regole comportamentali specifiche, differenziate a seconda delle aree di competenza e calibrate sulle diverse professionalità; il Codice deve essere caratterizzato da un approccio concreto, in modo da consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando delle guide comportamentali per i vari casi, e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire;

Il Codice incoraggia l'emersione di valori positivi all'interno e all'esterno dell'amministrazione. Il Codice infatti prevede che il dirigente *“assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa.”* (art. 13, comma 4); *“cura il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.”*. Il dirigente, inoltre, *“nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi e favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.”*

Il Codice si applica a tutti i dipendenti, indipendentemente dalla categoria e dal profilo

professionale, ai sensi dell'art. 54 del DLgs n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1 c. 44 della L. 190/2012)

Il Codice di Comportamento costituisce una sezione del presente piano ed è stato approvato con apposito atto di Giunta.

Rotazione del personale addetto alle aree a rischio

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una contromisura obbligatoriamente prevista dalle disposizioni di legge.

Essa per altro si presenta tra quelle di maggior difficoltà attuativa, non soltanto nelle piccole realtà, ma anche negli enti delle dimensioni del Comune di Aversa, in quanto le esigenze di superare incrostazioni dovute ad una lunga permanenza in funzioni ed attività più esposte si scontrano con altre non certamente da sottovalutare.

In particolare nei settori tecnici, le relative professionalità, in specie dirigenziali, sono in numero limitato e quindi non facilmente sostituibili; inoltre le esigenze di continuità ed efficace svolgimento dei servizi possono soffrire di cambiamenti di funzionari che hanno maturato un'esperienza significativa che rende sicuramente più fluido l'esercizio delle attività.

Per contrastare tali problematiche si è già accennato in un punto precedente all'esigenza di dotare gli uffici di linee guida e protocolli comportamentali che definiscano in linea generale il funzionamento degli uffici rispetto ai singoli procedimenti così da disporre di regole operative conosciute e condivise; altro elemento indispensabile è costituito da un programma di formazione che favorisca la diffusione di conoscenze e competenze.

I Dirigenti di area sono tenuti, nelle verifiche periodiche, ad indicare i criteri applicati per la rotazione degli incarichi ed il numero di soggetti interessati in ciascun ambito.

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

Tempi, criteri e modalità della rotazione saranno indicati nell'elaborando Regolamento degli Uffici e dei Servizi che costituirà integrazione del presente atto e attuato con specifiche direttive del Responsabile della Prevenzione.

Astensione in caso di conflitto di interesse

L'art. 1, comma 41, della l. n. 190 ha introdotto l'art. 6 *bis* nella l. n. 241 del 1990, rubricato "*Conflitto di interessi*". La disposizione stabilisce che "*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.*".

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.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla

partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione.

Disciplina specifica in materia di incarichi extra-istituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la l. n. 190 del 2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo che degli appositi regolamenti debbono individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001;

A riguardo questo Ente dovrà procedere alla elaborazione di un nuovo regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi dedicando a tale materia apposita sezione.

Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività

Il d.lgs. n. 39 del 2013, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in una ottica di prevenzione. Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;

- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. inconferibilità. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18.

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

Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Per "incompatibilità" si intende *"l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico"* (art. 1 d.lgs. n. 39).

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39.

A differenza che nel caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro. Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il responsabile della prevenzione deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 d.lgs. n. 39).

Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La l. n. 190 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono 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. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. I “dipendenti” interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento nel caso previsto dall'art. 125, commi 8 e 11, del d.lgs. n. 163 del 2006).

I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti:

- sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

Commissioni, assegnazioni agli uffici, e conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la p.a.

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali 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 art. 35 *bis*, inserito nell'ambito del d.lgs. 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 attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

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

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18.

Si segnalano all'attenzione i seguenti aspetti rilevanti:

- in generale, la preclusione opera in 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);
- la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35 *bis* riguarda sia l'attribuzione di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali sia lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti, i funzionari ed i collaboratori;
- in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e pertanto la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;
- la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconfiribilità si appalesa nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

Ai sensi dell'art. 54-bis del DLgs 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, c. 51, della L. 190/2012, 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 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. 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. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e segg. della L. 241/1990 e s.m.i.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione vigilerà affinché le misure di cui al c. 51 dell'art.1 della L. 190/2012 siano effettive, predisponendo le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di veridicità dei fatti, a tutela del denunciato.

Sviluppo del sistema informatico

Il sistema informativo è ordinariamente definito come un insieme ordinato di elementi, anche molto eterogenei, che raccolgono, elaborano, scambiano e archiviano dati con lo scopo di produrre e distribuire le informazioni alle persone che ne hanno bisogno, nel momento e nel luogo adatto.

Poiché l'informazione è destinata agli utenti, devono quindi essere precisate le modalità di presentazione dell'informazione: modi, tempo e luoghi di presentazione.

- I *modi* descrivono le modalità di presentazione dell'informazione: il supporto su cui essa viene fornita, l'evento attivatore della sua diffusione (sistematico o per eccezioni), il formato (tabella,

relazione, grafico).

- I *luoghi* dove l'informazione deve essere fornita rappresentano, assieme alle sorgenti dei dati, l'elemento determinante per la definizione del processo di produzione dell'informazione: sui luoghi si riflette l'influenza dell'assetto organizzativo e geografico dell'impresa.
- I *tempi* di fornitura dell'informazione stabiliscono la tempistica della produzione dell'informazione stessa.

I processi di controllo supportabili dal sistema informatico, che rilevano per le finalità di questo documento, sono essenzialmente ripartibili in quattro gruppi, in ragione del loro orientamento:

1. *Trasparenza verso l'esterno della organizzazione relativamente ad atti od attività*
2. *Tracciabilità e rintracciabilità delle operazioni poste in essere*
3. *Monitoraggio dell'andamento di specifici processi.*
4. *Potenziamento del sistema informatico , mediante la sostituzione di personal computer obsoleti con stazione di lavoro comprensive di periferiche idonee alla gestione dei flussi documentali, alla firma digitale ed alla Pec. Potenziamento del sistema di sicurezza degli archivi, con la istituzione di una conservatoria certificata per tutti gli atti trattati con firma digitale. Tali previsti processi comportano la obbligatoria interconnessione con le attività gestite dalle applicazioni del sito internet , con connesso potenziamento di quest'ultimo.*

Formazione in materia di etica ed integrità

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione. Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere i seguenti obiettivi:

- l'attività amministrativa è svolta da soggetti consapevoli: la discrezionalità è esercitata sulla base di valutazioni fondate sulla conoscenza e le decisioni sono assunte "con cognizione di causa"; ciò comporta la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate; ciò rappresenta un'opportunità significativa per coordinare ed omogeneizzare all'interno dell'ente le modalità di conduzione dei processi da parte degli uffici, garantendo la costruzione di "buone pratiche amministrative" a prova di impugnazione e con sensibile riduzione del rischio di corruzione;
- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici, orientamenti spesso non conosciuti dai dipendenti e dai dirigenti anche per ridotta disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile;
- la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

I percorsi di formazione vanno strutturati 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.

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione in raccordo con i dirigenti responsabili della formazione e le iniziative formative vanno inserite anche nel P.T.F. di cui all'art. 7 bis del d.lgs n. 165 del 2001.

Protocolli di legalità o patti di integrità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066).”*

Il Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera CIVIT n. 72/2013, prevede che *“le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della L. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto”*

Il Comune di Aversa con deliberazione di G.M. n. 16 del 24.1.2008 ha aderito al protocollo di legalità proposto dalla Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo di Caserta.

Nell'anno 2009 con deliberazione di consiglio Comunale n. 24 del 3.7.2009 questo Ente aderiva alla stazione unica appaltante provinciale, successivamente con deliberazione n. 42 dell' 1.10.2012 il Comune di Aversa ha aderito alla stazione unica appaltante istituita presso il Provveditorato delle OO.PP.. Tale adesione ha comportato, fino al 31.12.2014 e per le procedure di appalti di lavori ancora in corso, l'espletamento di procedure di gara per l'appalto di lavori, per le forniture di beni e servizi, per gli importi determinati nel protocollo, presso tale organismo. In attuazione delle nuove disposizioni intervenute a modifica del D. lsg.163/2006, questo Ente sta attivando le procedure necessarie per adesione nuovamente alla SUA, costituita, per il tramite dell'Ufficio territoriale di Governo- Prefettura di Caserta presso il Provveditorato Interregionale delle OO.PP. – sede di Caserta, potendo quest'ultima, sulla base di quanto chiarito dall'ANAC svolgere il ruolo di

soggetto aggregatore per gli appalti relativi alle opere ed alle forniture di beni e prestazioni di servizi di importi pari o superiori a € 40.000,00 , in vigore dal 1° Novembre 2015 .

Azioni di sensibilizzazioni con la società civile

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza. In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione, che sono volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

L'Amministrazione programmerà durante l'anno specifiche Giornate della Trasparenza con la partecipazione di cittadini, degli stakeholders, delle associazioni di categoria ecc.

I controlli di regolarità amministrativa

A seguito dell'istituzione del sistema dei controlli interni, disposta con l'approvazione del Regolamento da parte del Consiglio Comunale con deliberazione n. 5 del 22/03/2013, sono state avviate le attività concernenti il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si ricorda, che in base al regolamento approvato, su tutte le proposte di deliberazione è previsto il parere di regolarità tecnico-amministrativa, oltre alla nuova e più articolata natura del parere di regolarità contabile che consente e implica verifiche e valutazioni di più largo spettro da parte del Responsabile dell'Area Finanziaria.

Si ricorda ancora l'ampliamento delle funzioni di vigilanza e controllo da parte del Collegio dei Revisori.

Relativamente ai controlli successivi, si ricorda che il Segretario Generale ha proceduto all'attivazione dei controlli interni ai sensi del Regolamento sopra richiamato.

L'Unità di controllo, composta dal Segretario Comunale e da personale individuato da quest'ultimo, ha svolto nel corso degli anni 2013 – 2014-2015 i lavori necessari ad attuare un'attività di controllo successivo sugli atti dirigenziali. Relativamente alle determinazioni dirigenziali si è optato per un controllo il più possibile ampio, con riferimento alla generalità delle determinazioni contenenti impegni di spesa, nonché di altre che, ancorché prive di aspetti contabili, riguardino specifici procedimenti delle diverse aree di attività, rendendo così superfluo, a seguito della scelta compiuta, l'individuazione di un campione.

Quanto ai criteri del controllo, gli stessi sono stati indicati nelle relazioni semestrali afferenti l'attività relativa all'anno 2013 ed al 2014, mentre è in corso di elaborazione la relazione annuale 2015.

Grazie all'intenso lavoro di istruttoria preliminare effettuato sulle determinazioni, prima dell'esame in sede di unità di controllo, per le materie di rispettiva competenza, dall'Area Finanziaria ed alla conseguente diretta interlocuzione con gli uffici, il numero e la portata dei rilievi formulati in sede di controllo, per l'anno 2013 e 2014 , sono stati molto contenuti.

Quanto agli atti diversi dalle determinazioni, anche per il 2015 , in continuità con quanto elaborato nell'anno 2014, si sta operando un controllo sul rispetto di atti di indirizzo e su alcuni principi contenuti nel Piano Anticorruzione di aree più esposte al rischio di corruzione afferenti i diversi ambiti di attività, per valutarne la correttezza procedimentale e la rispondenza degli stessi alle vigenti disposizioni di legge in materia, individuando alcuni aspetti della prassi operativa meritevoli di attenzione. Per il 2016 è prevista la prosecuzione delle attività di controllo già impostate ed in relazione ai contenuti del presente piano verrà avviata un'azione di controllo più intensa nei confronti delle seguenti attività:

- concessioni contributi e benefici economici;
- conferimenti di incarichi;
- procedimenti autorizzatori - SCIA;
- procedure negoziate ed affidamento di lavori, servizi e forniture.

La stesura degli atti amministrativi

Nell'ambito delle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli anni 2013 , 2014 e 2015 si è potuto rilevare che di frequente gli atti amministrativi, in particolare le determinazioni, sono caratterizzati da insufficiente chiarezza espositiva: e ciò perché in alcuni casi troppo sintetici, con richiami o rimandi ad altri provvedimenti e motivazioni poco più che tautologiche ovvero perché in altri casi troppo lunghi, ridondanti e farrinosi, tali da rendere difficile individuare il preciso oggetto della decisione.

Nell'attività di controllo relativa all'anno 2015 risultano ancora presenti delle criticità in tema di Trasparenza, per cui nel corso dell'anno 2016 sarà posta particolare attenzione alla definizione di misure atte ad eliminare le criticità riscontrate, mediante un percorso di informatizzazione , reso necessario per dare compiuta attuazione alle norme di legge e quanto contenuto nei piani comunali di settore.

La contromisura in esame va considerata di particolare importanza anche ai fini di dare un contenuto più pieno e significativo agli obblighi di trasparenza, quale quello della pubblicazione delle determinazioni e delle schede di sintesi da riportare nel Link **“Amministrazione Trasparente “** .

ALLEGATI:

Allegato A

**Gestione del Rischio – TABELLE A-B-C-D-E-F- TABELLA A1 contenente l'Area dei contratti Pubblici
Tabelle contenenti la descrizione delle misure di prevenzione e contrasto di natura centralizzata e decentrata**

Allegato B

Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018(con allegato prospetto A)

Allegato C

Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Aversa