

COMUNE DI GUAMAGGIORE

PROVINCIA SUD SARDEGNA

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE**

2018-2020

PREMESSA

Con l'entrata in vigore della L. n. 190/2012 e del Piano nazionale per la prevenzione della corruzione, si rende indispensabile assumere, secondo gli incipit della norma, le azioni più utili per contrastare questo fenomeno e dare la giusta dignità alla pubblica Amministrazione. Il Piano costituisce uno strumento agile volto all'adozione di misure organizzative preordinate ad evitare fenomeni di corruzione negli enti locali, per i quali si introduce una nuova attività di controllo, assegnata dalla Legge n. 190/2012 al Segretario Comunale, ove a detti scopi nominato.

Il Piano che si propone per il triennio 2018-2020, costituisce da un lato un atto di aggiornamento al precedente, secondo le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e sulla base di misure fattibili, verificabili nella loro effettiva realizzazione e dall'altro, si propone di approfondire alcuni passaggi di metodo indispensabili ad assicurare la qualità dell'analisi che conduce alla individuazione delle misure di trattamento del rischio.

Obiettivo fondamentale del presente aggiornamento è suggerire soluzioni che portino alla piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie.

PARTE I

IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il primo *Piano nazionale anticorruzione* è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA.

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al D.L. n. 90/2014 (convertito dalla Legge n. 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla Legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
2. la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC *“la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente”*;
3. infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

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

L'articolo 41, comma 1 lett. b), del D.Lgs. n. 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 n. 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 n. 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.

L’ANAC, inoltre, rammenta che “*alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno*”.

NORMATIVE DI RIFERIMENTO PER IL “CONCETTO DI CORRUZIONE”

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del “concetto di corruzione” cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie:

- **L’articolo 318 c.p.** punisce la “corruzione per l’esercizio della funzione” e dispone che: << *il pubblico ufficiale che, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni* >>.
- **L’articolo 319 c.p.** punisce la “corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio”: << *il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni* >>.
- **L’articolo 319-ter** punisce la “corruzione in atti giudiziari”: << *se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l’ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l’ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all’ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni* >>.

Fin dalla prima applicazione della Legge n. 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “tecnico-giuridiche” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa ed è ancora un riferimento valido), ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte d’un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Pertanto secondo il Dip. F.P. la legge n. 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;
- ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il primo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha confermato il "concetto di corruzione" da applicarsi in attuazione della legge n. 190/2012, come segue: *"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 P.A. 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"*.

LE NOVITÀ DA RECEPIRE NELL'AGGIORNAMENTO DEL PIANO ANTICORRUZIONE 2018/2020

Il quadro normativo è stato aggiornato in modo incisivo dalle misure introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"; a ciò si aggiungano le nuove indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con Delibera ANAC n. 831 del 3/08/2016, ed il pieno recepimento delle indicazioni formulate dalla Determinazione ANAC n. 12/2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione".

I principali contenuti del D.Lgs. n. 97/2016

Tutela della trasparenza: nuova delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina. L'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, evidenzia tre macro categorie di soggetti interessati:

1. Pubbliche amministrazioni

2. Soggetti quali:

- enti pubblici economici ed ordini professionali
- società in controllo pubblico
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. Soggetti quali:

- società a partecipazione pubblica
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Revisione e semplificazione gli obblighi di pubblicazione relativi alla sezione “Amministrazione trasparente”, presente nei siti istituzionali degli enti interessati dalla disciplina.

Definizione di un nuovo diritto di “accesso civico”, esteso anche a tutti gli atti, i documenti e le informazioni che non sono oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Prevenzione della corruzione:

- Definizione della natura, dei contenuti e del procedimento di approvazione del PNA
- Specifica sui contenuti dei PTPC → art. 1, comma 9, della L. n. 190/2012, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016
- Consolidamento del ruolo dei responsabili della prevenzione della corruzione
- Previsione di un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- Previsione di un maggior coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e nell’attuazione dei PTPC
- Previsione di un maggior coinvolgimento degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) nella formazione e nell’attuazione dei PTPC
- Unione, in un solo documento, del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale della trasparenza e dell’integrità
- Previsione di attenuazioni delle conseguenze disciplinari per omesso controllo da parte del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel caso in cui provi di aver comunicato agli uffici le misure da adottare, e le relative modalità, e di aver vigilato sull’osservanza del piano P.A. e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti.

I principali contenuti della Delibera ANAC n. 831/2016 – PNA 2016

Promozione di misure di prevenzione:

- oggettive, che mirano a ridurre ogni spazio possibile all’azione di interessi particolari volti all’improprio condizionamento delle decisioni pubbliche
- soggettive, che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa ad una decisione amministrativa

Mantenimento delle disposizioni, contenute nel PNA 2013 come aggiornato dalla Determinazione ANAC n. 12/2015, relative a:

- impostazione della gestione del rischio
- definizione delle misure generali e specifiche di prevenzione della corruzione

Previsione di futuri interventi ANAC relativi alla predisposizione di:

- Linee guida sulla trasparenza, in sostituzione di quelle presentate con la Delibera CIVIT n. 50/2013 (approvate con Determinazione n. 1310 del 28.12.2016)
- Linee guida su codici di comportamento e sulle altre misure generali

Recepimento dei contenuti del D.Lgs. n. 97/2016:

- Maggior coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico alla predisposizione del PTPC tramite la definizione di obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione
- Maggior coinvolgimento degli stakeholders nell'elaborazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche tramite comunicati mirati, azioni di sensibilizzazione, ecc)
- Unificazione, in capo ad un solo soggetto, del ruolo di Responsabile della corruzione e della trasparenza (RPCT), rafforzandolo dei poteri e delle funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico in autonomia ed effettività
- Rafforzamento dei compiti e dei poteri degli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
- Creazione di una sezione dedicata alla trasparenza nel PTPC in cui vengano definite le misure organizzative utilizzate per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza (Sezione dedicata che va a sostituire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità - PTTI).

Azioni e misure per la prevenzione:

Codice di comportamento → il PNA 2016 chiarisce che “gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. n. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione. Al riguardo l'Autorità si riserva di adottare linee guida di carattere generale, ove ritenuto necessario procedere a modifiche della delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti”.

Trasparenza → l'Autorità evidenzia come la trasparenza sia “strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica.” E di conseguenza raccomanda “alle amministrazioni e a tutti gli altri soggetti destinatari del presente PNA di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.” Nel merito rilevano:

- gli obblighi di pubblicazioni D.lgs. n. 33/2013 come modificati e razionalizzati dal D.lgs. n. 97/2016
- la possibilità di pubblicare, per i dati individuati dall'ANAC, informazioni riassuntive
- la possibilità di assolvimento degli obblighi di pubblicazione di dati già presenti nelle banche dati di cui all'allegato b) del D.lgs. n. 33/2013, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e la pubblicazione nella sezione “amministrazione trasparente” del collegamento ipertestuale alla banca dati
- l'istituzione di un nuovo accesso civico che riconosce “a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento”.

Rotazione → l’Autorità ritiene la rotazione una “*misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. (...) un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.*”

- Misure di rotazione ordinaria o alternative (in caso di impossibilità alla rotazione): da adottare quali misure organizzative generali volte alla prevenzione di fenomeni corruttivi in aree e settori particolarmente esposti a tale rischio
- Misure di rotazione straordinaria: da adottare quali misure organizzative specifiche, a carattere eventuale e cautelare, successive alla manifestazione dei fenomeni corruttivi, dietro avvio di procedimenti penali o disciplinari.

Verifica delle dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconvertibilità → l’Autorità evidenzia come tra le misure da inserire nel PTPC rientrino le “*modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell’insussistenza di cause di inconvertibilità e di incompatibilità di incarichi*” e nel merito rilevano le “*Linee guida in materia di accertamento delle inconvertibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’A.N.AC. in caso di incarichi inconvertibili e incompatibili*” presentate con la determinazione ANAC n. 833/2016.

Revisione dei processi di privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici → l’Autorità, con riferimento agli organismi partecipati dalle pubbliche amministrazioni, indica una serie di misure, coerenti con il processo di razionalizzazione previsto dal D.Lgs. n. 175/2016 in materia di partecipazioni pubbliche, mirate a garantire una maggiore imparzialità e trasparenza dei processi:

- tenere in considerazione i profili di prevenzione della corruzione nei piani di riassetto e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di individuare la più corretta forma di gestione delle funzioni affidate
- valutare se sia necessario limitare l’esternalizzazione dei compiti di interesse pubblico, con particolare riferimento alle attività strumentali
- vigilanza sui requisiti moralità ed onorabilità, oltre che di quelli economico/professionali, per l’individuazione del socio privato in caso di società mista
- effettuare stringenti e frequenti controlli sugli enti partecipati relativamente agli assetti societari e allo svolgimento delle attività affidate
- promozione della separazione, negli statuti degli enti privati in controllo, delle attività di pubblico interesse da quelle in regime di concorrenza e mercato
- promozione dell’introduzione, negli statuti degli enti privati in controllo, di una disciplina del personale simile a quella delle pubbliche amministrazioni controllanti.

Whistleblowing → l’Autorità chiarisce che, ai fini della tutela del dipendente pubblico segnalante gli illeciti, vada dall’amministrazione individuata “*una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le*

segnalazioni da parte del dipendente". In tal senso rilevano le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" contenute nella determinazione ANAC n. 6/2015".

Semplificazioni per i Piccoli Comuni: il PNA 2016 introduce interventi di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, e per loro aggregazioni in forme associative, in quanto enti che presentano difficoltà nell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza spesso a seguito dell'esigua disponibilità di risorse umane e finanziarie.

Disposizioni particolari per la generalità dei piccoli Comuni:

- per i dati relativi al contesto esterno e per una loro prima analisi, i piccoli Comuni possono avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture (contestualizzando l'analisi con dati in proprio possesso)
- le Province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale
- possibilità di individuare nella figura di RPCT il soggetto gestore comune delle segnalazioni di operazioni sospette (di cui all'art. 6, comma 6, Decreto del Ministero dell'interno del 25/9/2015).

Disposizioni particolari per le Unioni di Comuni

→ possibilità di predisporre un unico PTPC distinguendo, in base alla titolarità dell'esercizio della funzione, le funzioni svolte direttamente dall'unione da quelle ricadenti nelle competenze dei singoli enti:

- se lo statuto dell'Unione prevede l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, a seguito di un idoneo coordinamento, l'unico PTPC dell'Unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli Comuni, ferma restando la responsabilità diretta per l'attuazione delle misure di prevenzione in capo ai singoli comuni ed, in particolare, ai soggetti incaricati dell'attuazione
- al contrario, ciascun ente partecipante predisporre il proprio PTPC, mutuando o rinviando al PTPC dell'unione per quelle parti del PTPC comuni all'unione (per esempio: contesto esterno)

→ possibilità di nominare un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT):

- se i Comuni si sono avvalsi della facoltà di redigere un solo PTPC, associando la funzione di prevenzione della corruzione, il RPCT dell'unione svolge i propri compiti anche per i comuni associati, supportato dalla presenza, in ogni ente, di un referente interno per le funzioni non trasferite
- al contrario, i Comuni, che continuano a predisporre PTPC separati, sono tenuti a nominare un proprio RPCT che svolgerà funzione di referente del RPCT dell'unione per le funzioni ad essa attribuite.

L'Autorità evidenzia come, in entrambi i casi, sarebbe "comunque, opportuno attribuire al RPCT dell'unione un ruolo di coordinamento nei riguardi di tutti gli enti e soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione della corruzione".

Particolari indicazioni operative

il PNA 2016 fornisce ulteriori disposizioni specifiche per il Settore governo del territorio, in materia di:

- Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
- Processi di pianificazione comunale generale

- Processi di pianificazione attuativa
- Permessi di costruire
- Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi
- Vigilanza

PARTE II

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

L'analisi del contesto, in generale, è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione o dell'Ente per via della specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Amministrazione o l'ente opera, con riferimento a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'Amministrazione, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Ai fini dell'analisi di contesto, il RPC, come da determinazione n. 12/2015 Anac, si avvale degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.). Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 comma 6 della Legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

Secondo quanto si evince dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati, la Sardegna è caratterizzata da manifestazioni delinquenziali di matrice autoctona – talvolta anche a carattere organizzato – ma estranee alle modalità ed alle finalità criminali tipiche dei sodalizi mafiosi tradizionali; tuttavia, il trasferimento di numerosi detenuti al regime del 41 bis potrebbero esporre il territorio isolano ad un significativo rischio di infiltrazione mafiosa.

Il fenomeno criminale più rilevante nella Regione rimane il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, ma è in fase di sviluppo l'interesse economico per altre attività delinquenziali, riguardanti anche settori dell'economia legale, quali il trasporto e lo smaltimento di rifiuti, l'impianto e la gestione delle energie rinnovabili. Nel substrato tradizionale isolano, essenzialmente di tipo agro-pastorale, si è innestata, inoltre, una forma di criminalità predatoria dedicata ai furti, alle rapine agli uffici postali ed agli istituti bancari, al compimento di atti intimidatori.

Si fa in particolare notare che gli atti intimidatori, con precipuo riferimento a quelli commessi in pregiudizio dei pubblici amministratori, siano sostanzialmente ascrivibili ad una distorta interpretazione dei diritti del cittadino, ossia ad un'impropria rappresentazione delle prerogative e delle attribuzioni dei gestori "la cosa pubblica".

Analisi del contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa, che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione.

Il processo di trasformazione degli enti locali negli ultimi anni, a seguito del cambiamento in atto delle relative funzioni, ha messo in evidenza l'esigenza di massima flessibilità nell'individuare nuovi profili professionali idonei all'esercizio delle nuove responsabilità. Attualmente il divario creatosi tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo e posizioni concretamente istituite e/o istituibili in applicazione delle norme non appare colmabile, per la ragione decisiva che le variazioni strutturali sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro) che quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione), incontrano come limite una situazione di risorse decrescenti e di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti.

Tenendo in considerazione i dati relativi agli organi di indirizzo, alla struttura organizzativa, ruoli e responsabilità, cultura organizzativa (con particolare riferimento alla cultura dell'etica), ai sistemi e ai flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali) e relazioni interne ed esterne, allo stato, il Comune di Guamaggiore non riscontra presenza di fenomeni di corruzione e di cattiva gestione che sono stati rilevati da sentenze o segnalazioni qualificate; non sono state irrogate condanne penali di amministratori, responsabili e dipendenti, non vi sono procedimenti penali in corso a carico di amministratori, responsabili e dipendenti. Inoltre non vi sono condanne per maturazione di responsabilità civile irrogate all'ente né procedimenti giurisdizionali in corso; non sono state comminate condanne per responsabilità contabile di amministratori, responsabili e dipendenti, né vi sono procedimenti per responsabilità contabile in corso a carico di amministratori, responsabili e dipendenti, sanzioni disciplinari irrogate, procedimenti disciplinari in corso, segnalazioni di illegittimità pervenute da parte dei dipendenti, segnalazioni di illegittimità pervenute da parte di amministratori, segnalazioni di illegittimità pervenute da parte di cittadini e/o associazioni, anomalie significative.

Sulla base di tale positiva analisi, nonché della mancanza di risorse umane in organico, si ritiene che il sovraccarico di adempimenti e di atti relativi alle misure anticorruzione, rischia di innescare, al contrario, stesso situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione. Per evitare di sovraccaricare l'Ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti si è puntato prevalentemente sulla semplificazione, con la previsione di alcune misure di base, essenziali e sintetiche. Ciò non deve far ritenere che si sia voluto escludere la previsione di misure specifiche rapportate alle esigenze dell'amministrazione interessata, anzi. In una piccola amministrazione, infatti, prevalgono inevitabilmente i rapporti immediatamente personali su quelli

formalizzati ed il controllo sociale è, normalmente, stretto ed immediato, per cui ogni anomalia o favoritismo appaiono più facilmente rilevabili: in tali contesti il RPC svolge un ruolo di costante richiamo e di assidua interrelazione con i funzionari agenti, richiamandoli immediatamente al rispetto delle norme ed all'osservanza dei doveri d'ufficio.

PARTE III

OGGETTO DEL PIANO

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione:

- a) definisce le misure per la prevenzione della corruzione, in particolare per le attività a più elevato rischio di corruzione;
- b) disciplina le regole di attuazione e di controllo dei protocolli di legalità o di integrità;
- c) indica le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione del responsabile del servizio e del personale;
- d) detta i criteri per la integrazione delle azioni per la prevenzione della corruzione con i controlli interni ed il piano delle performance;
- e) detta le regole ed i vincoli organizzativi necessari per dare attuazione alle disposizioni dettate in materia di trasparenza.

IL PROCESSO DI AGGIORNAMENTO E ADOZIONE DEL PIANO 2018-20120

La proposta di Piano triennale per la prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) è stata elaborata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, per la individuazione delle aree a più elevato rischio di corruzione.

La richiesta di segnalazione di proposte da parte dei dipendenti, utenti, organizzazioni sindacali e chiunque ne fosse interessato, utili alla redazione dell'aggiornamento del Piano, è stata pubblicata sul sito internet del Comune dal giorno 08.01.2018 e con scadenza al 19.01.2018. Non sono pervenute segnalazioni o proposte. In fase di aggiornamento del Piano, il RPC ha altresì invitato, con apposita missiva, i Responsabili delle Aree dell'Ente e i Consiglieri Comunali a fornire osservazioni, proposte di modifica o segnalazioni utili all'adozione del Piano 2018 – 2020.

Il presente piano è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale in data 31.01.2018.

Il P.T.P.C. 2018-20120 sarà pubblicato sul sito istituzionale, link della homepage “amministrazione trasparente” nella sezione ventitreesima “altri contenuti-corruzione”, a tempo indeterminato.

Al fine di consentire il monitoraggio dell'ANAC, restano consultabili sul sito tutti i PTPC adottati.

Copia del PTPC viene trasmessa ai dipendenti in servizio.

I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLO E RESPONSABILITÀ

In armonia con le prescrizioni contenute nel Piano triennale 2017-2020, in questa fase di aggiornamento, si prevede l'ampliamento della partecipazione alla prevenzione, mediante il coinvolgimento, sia di tutti i dipendenti comunali, sia agli Organi di indirizzo politico.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Guamaggiore è il Segretario comunale dell'ente, individuato con decreto sindacale, il quale esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente Piano in via esclusiva. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, in particolare:

- avvia il processo di condivisione dell'analisi sui rischi di corruzione
- predispose il PTPC e lo sottopone all'esame della Giunta comunale
- organizza l'attività di formazione
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione
- propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione
- d'intesa con il Responsabile competente, verifica la possibilità di effettuare la rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione
- entro il termine stabilito da Anac, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo, sentiti i responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano anticorruzione
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il Responsabile riferisce sull'attività svolta
- riceve le segnalazioni di possibili atti corruttivi da parte dei dipendenti e/o di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente Piano.

L'Autorità ritiene opportuno evidenziare che, specie negli enti territoriali, il Segretario è spesso componente anche del Nucleo di Valutazione. Poiché il Segretario è "di norma" anche RPCT, la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta, per taluni profili (ad esempio le attestazioni sulla trasparenza), controllare proprio l'operato del RPCT. Attesa la normativa vigente che potrebbe generare conflitti di interesse nei termini sopra specificati, l'ANAC auspica che le amministrazioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge le funzioni dell'OIV.

La Giunta comunale

- adotta, con deliberazione, il Piano di prevenzione entro il 31 gennaio dell'anno corrente
- definisce gli obiettivi di performance collegati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa

I Responsabili delle Aree

- promuovono l'attività di prevenzione tra i propri collaboratori
- partecipano attivamente all'analisi dei rischi

- propongono le misure di prevenzione relative ai processi di competenza
- assicurano l'attuazione delle misure nei processi di competenza dei dipendenti
- partecipano alla fase di valutazione del rischio
- assicurano il rispetto delle misure di prevenzione
- garantiscono il rispetto dei comportamenti previsti nel Codice di comportamento
- partecipano alla formazione e alle iniziative di aggiornamento.

I Responsabili inoltre, così come tutti i dipendenti, devono astenersi ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endo-procedimentali e provvedimenti finali, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente (per i dipendenti al proprio Responsabile e per i Responsabili al Responsabile della prevenzione della corruzione), ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Essi sono tenuti inoltre ad informare tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedimentali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al Responsabile, le azioni correttive.

Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione.

I processi e le attività previsti dal presente Piano triennale sono inseriti negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e indicatori.

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione

- partecipano al processo di gestione del rischio
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012)
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o al RPC
- segnalano casi di personale conflitto di interessi

Il Nucleo di valutazione

Il Nucleo di Valutazione del Comune di Guamaggiore verifica la corretta applicazione del presente piano di prevenzione della corruzione da parte dei Responsabili.

La corresponsione della retribuzione di risultato ai Responsabili delle Aree, con riferimento alle rispettive competenze, è direttamente e proporzionalmente collegata alla attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione dell'anno di riferimento.

Il Nucleo, in particolare:

- collabora con l'Amministrazione nella definizione degli obiettivi di performance
- verifica la coerenza degli obiettivi di performance con le prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa
- supporta il Responsabile della prevenzione nell'attività di monitoraggi

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.

- segnalano le situazioni di illecito

PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione

L'individuazione delle aree di rischio, finalizzata a consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che devono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione, è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica “sul campo” dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi ed avere conseguenze sull'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 di cui all'allegato 5 del P.N.A. (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

L'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). Al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando “probabilità” per “impatto”. Sono, altresì, considerate eventuali circostanze che possano favorire il verificarsi dell'evento.

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.

TRATTAMENTO DEL RISCHIO E MISURE DI PREVENZIONE

Misure obbligatorie: il Piano Nazionale Anticorruzione individua una serie di misure “obbligatorie”, la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative, che devono, quindi, essere necessariamente implementate all’interno di ciascuna amministrazione.

Misure di organizzazione: come già evidenziato nella Relazione annuale del RPC, la mappatura e il trattamento del rischio si presentano come attività particolarmente complesse, soprattutto a causa della carenza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Si è già avuto modo di segnalare la difficoltà di indirizzo della macchina amministrativa verso rinnovati obiettivi strategici; le spinte al cambiamento, infatti, hanno finora mostrato criticità ricorrenti quali, ad esempio, staticità dei modelli organizzativi tradizionali rispetto alle esigenze di flessibilità richieste e conseguente difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all'esercizio delle nuove competenze.

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione si prevedono pertanto le misure sotto indicate:

- Misure di controllo generali: attengono all’attività di verifica riguardo il rispetto di determinate prescrizioni normative o procedurali;
- Misure di trasparenza: riguardano il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza amministrativa;
- Misure di tipo normativo: misure che prevedono l’adozione di specifici atti normativi, per es. regolamenti, che indichino con precisione interventi che attengono alle procedure o all’assegnazione di compiti o alla rotazione;
- Misure di pianificazione: prescrizione di specifiche attività con cadenze e modalità predefinite;
- Misure di formazione e aggiornamento: attività formative o di aggiornamento del personale;
- Misure di coinvolgimento: azioni finalizzate alla estensione della partecipazione e alla condivisione, laddove possibile, delle scelte da adottare.

Oltre alle specifiche misure indicate sopra, si individuano, in via generale, anche per il triennio 2018-2020, le seguenti attività finalizzate a contrastare il rischio di corruzione nei settori sopra richiamati.

- Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni: al fine della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale, tutti i procedimenti concernenti le attività ad alto rischio di corruzione devono essere conclusi con provvedimenti espressi, assunti nella forma della determinazione amministrativa, ovvero nelle altre forme di legge (autorizzazioni, concessioni etc), salvo i casi in cui sia prevista la deliberazione di G.M. o di C.C.

I provvedimenti conclusivi devono riportare, in narrativa, la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale.

Devono essere sempre motivati con precisione, chiarezza e completezza, devono essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

Ogni Responsabile di servizio provvede a rendere pubblici, mediante il sito web dell'ente, anche nell'apposita sezione inclusa in Amministrazione Trasparente, i dati informativi relativi ai procedimenti di propria competenza: ciò al fine di consentire il controllo generalizzato sulle modalità e i tempi procedurali.

L'ordine di trattazione dei procedimenti, ad istanza di parte, è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

Per i procedimenti d'ufficio si segue l'ordine imposto da scadenze e priorità stabilite da leggi, regolamenti, atti deliberativi, programmi, circolari, direttive, etc.

Infine, sul Responsabile del servizio incombe l'obbligo di astenersi dall'adozione di pareri, di valutazioni tecniche, di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale nel caso in cui si trovi in situazioni nelle quali vi sia conflitto d'interessi anche potenziale.

- Meccanismi di controllo delle decisioni: ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'Amministrazione, per le attività a più elevato rischio, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti sono pubblicati all'Albo Pretorio on line, raccolti nelle specifiche sezioni del sito web dell'Ente, in attuazione al D.Lgs. n. 33/2013, e resi disponibili per chiunque a tempo indeterminato, salve le cautele necessarie per la tutela dei dati personali.

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

- non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi
- 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;
- 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.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza - al Responsabile della prevenzione della corruzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art.1, comma 41, della L. n. 190/2012, 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, ai loro superiori gerarchici.

Restano ferme le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 165/2001 in merito alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, e in particolare l'articolo 53, comma 1 bis, relativo al divieto di conferimento di incarichi di direzione

di strutture organizzative deputate alla gestione del personale (cioè competenti in materia di reclutamento, trattamento e sviluppo delle risorse umane) a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici ovvero in movimenti sindacali oppure che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Ai sensi dell'articolo 53, comma 3 bis, del D.Lgs. n. 165/2001 è altresì vietato ai dipendenti comunali svolgere anche a titolo gratuito i seguenti incarichi di collaborazione e consulenza:

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

MAPPATURA DEI PROCESSI

L'attuale quadro normativo che disciplina l'attività amministrativa della pubblica amministrazione contribuisce a consolidare un orientamento organizzativo e gestionale improntato ad una organizzazione per processi all'interno dei suoi assetti organizzativi.

I principi di efficienza, di economicità, di efficacia, nonché di pubblicità e di trasparenza, sono decisamente perseguibili attraverso una organizzazione dell'attività amministrativa che, tesa a garantire il buon andamento dell'amministrazione, sia basata sulla gestione integrale delle diverse fasi che la compongono con il preciso intento di eliminare ogni forma di duplicazione dell'attività e di spreco organizzativo.

L'Ente è quindi chiamato a rilevare la propria dimensione organizzativa attraverso l'identificazione di tutte le fasi che caratterizzano un processo e il censimento di tutti i flussi documentali ad esso correlati, anche al fine di procedere ad una informatizzazione degli stessi.

La necessità e l'importanza di tale mappatura è stata ribadita con la determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, nonché nella successiva Delibera n. 831/2016 contenente il nuovo PNA.

Il presente aggiornamento al PTPCT risponde alle seguenti esigenze:

1. definire la classificazione del rischio, con indicazione, per ciascun processo, dell'Area di rischio corrispondente;
2. definire la valutazione del rischio per tutti i processi individuati tra quelli a rischio di corruzione;
3. definire il trattamento del rischio, con indicazione delle misure di contrasto della corruzione;
4. Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
5. 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 gestione del rischio deve perseguire tre obiettivi:

1. ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
2. aumentare la capacità di scoprire i casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE CON ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE E MODALITÀ DI GESTIONE

Attività individuate dalla legge n. 190/2012 cd “aree di rischio obbligatorie” (come ridefinite dall’ANAC con determina n. 12/2015)

AREA 1	acquisizione e progressione del personale
AREA 2	contratti pubblici
AREA 3	autorizzazione o concessione (provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario)
AREA 4	concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario)

Attività individuate dall’ANAC con determina n. 12/2015 cd “aree di rischio generali”

AREA 5	gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
AREA 6	controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
AREA 7	incarichi e nomine
AREA 8	affari legali e contenzioso

Attività individuate dall’ANAC con determina n. 12/2015 cd “aree di rischio specifiche per gli Enti Locali”

AREA 9	Smaltimento rifiuti
AREA 10	Pianificazione urbanistica

Si rileva che poiché nell'anno 2017 si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione principalmente sulle aree considerate a rischio dal Legislatore ci si riserva di ampliare la mappatura delle aree e dei processi sensibili ad una successiva e attenta analisi nel corso del triennio 2018-2020, nonché integrare la mappatura dei processi di seguito riportata.

Nello schema all. A del presente piano sono indicati i provvedimenti e/o le attività a rischio corruzione e le misure da adottare.

CONTROLLO E PREVENZIONE DEL RISCHIO

Al fine di controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il Responsabile anticorruzione, in qualsiasi momento, può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento.

Il responsabile anticorruzione può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente ipotesi di corruzione e di illegalità.

La pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, nel sito internet del Comune, costituisce il metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino, delle decisioni nelle materie a rischio di corruzione disciplinate dal presente piano.

MONITORAGGI

I Responsabili di Area trasmettono con cadenza annuale, entro la fine del mese di dicembre, al Responsabile per la prevenzione della corruzione le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative. Delle stesse il Responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto nella adozione del proprio rapporto annuale. In tale ambito possono essere compresi tra gli altri gli esiti del monitoraggio sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, sulla rotazione del personale, sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi ect, ed i beneficiari delle stesse, sulle attività svolte per conto di privati da dipendenti che cessano dal servizio, sulle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di attività ulteriori, sulla applicazione del codice di comportamento.

PROCEDURE PER LA SELEZIONE E FORMAZIONE DEL PERSONALE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, compatibilmente con i tempi di attivazione dei percorsi formativi da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla formazione del personale degli Enti locali e fatta salva ogni specifica indicazione che in merito perverrà, sulla base delle intese ex art.1 comma 60 della L. n. 190/2012, definisce apposito programma annuale di formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità. Il programma di formazione coinvolgerà:

- i Responsabili di Area
- il personale destinato ad operare nei settori a rischio

Il bilancio di previsione annuale deve prevedere, in sede di previsione oppure in sede di variazione, gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione di cui al presente documento. Saranno previste iniziative interne di informazione e di feedback gestionale sull'andamento delle attività di cui al presente documento, anche direttamente curate dal responsabile della prevenzione della corruzione. La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un'attività obbligatoria.

ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

In relazione alle caratteristiche organizzative e dimensionali delle stesse, i Responsabili dei servizi, previa verifica della possibilità di individuare figure professionali fungibili, favoriscono la rotazione dei dipendenti assegnati alle attività con più elevato rischio di corruzione e riferiscono in merito al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione verifica, di concerto con il Sindaco, la possibilità di attuare la rotazione nell'ambito di detti incarichi, con riferimento ai Settori nei quali è più elevato il rischio di corruzione, compatibilmente con la specifica professionalità richiesta per i medesimi, assicurandone, comunque, la continuità dell'azione amministrativa.

Premesso quanto sopra, è tuttavia necessario rilevare che, date le esigue dimensioni dell'Ente e la carenza di personale in organico, non risulta possibile assicurare la realizzazione della rotazione del personale operante, pena la compromissione del buon andamento dell'Amministrazione.

CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DEL COMUNE DI GUAMAGGIORE

Il codice di comportamento è uno strumento per l'attuazione di buone pratiche di condotta, un punto di riferimento e una guida per chi lavora nella P.A. Molto spesso si pensa che il modo più efficace per raggiungere l'obiettivo della massimizzazione dell'utilità per il cittadino sia quello di mettere in campo pratiche repressive, sottovalutando quindi l'importanza degli effetti positivi che possono essere generati da una responsabilità sociale diffusa.

A tutto il personale del Comune, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, si applica il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" approvato con D.P.R. n. 62/2013. In particolare, si applica il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Guamaggiore.

ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSE

Ai sensi dell'art. 6 bis nella l. n. 241 del 1990, come introdotto dall'art. 1, comma 41, della L. n. 190 *“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.”*

Inoltre, ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 62/2013 *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”*

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

CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI IN CASO DI PARTICOLARI ATTIVITÀ O INCARICHI PRECEDENTI. INCOMPATIBILITÀ SPECIFICHE PER POSIZIONI DIRIGENZIALI. CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI IN CASO DI CONDANNA PENALE PER DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

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 inconvertibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'Ente si impegna ad applicare le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato *Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità*, tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ANAC con deliberazione n. 833 del 3 agosto 2016 *“Inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi. Linee guida sugli accertamenti del responsabile della corruzione e prevenzione, vigilanza ed accertamento Anac”*.

LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

La L. n. 190/2012 ha integrato l'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, con un nuovo comma (16-ter) per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente 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, 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 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 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"*.

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'Ente, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto, deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra che deve risultare da specifica clausola contrattuale. Tale previsione è già applicata nel Comune di Guamaggiore con riferimento ai contratti stipulati in forma pubblico-amministrativa.

A partire dal 2018 in ogni contratto ed a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

Ai sensi e per gli effetti del comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001 e in virtù di quanto indicato nel Piano Anticorruzione in vigore presso il Comune, e consapevoli della responsabilità penale per falsa dichiarazione si dichiara che non esiste alcuna situazione di conflitto ovvero di altra situazione che possa rientrare nell'ambito di applicazione del comma 16-ter dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001; norma il cui contenuto si dichiara di ben conoscere e che viene per altro allegata al presente atto negoziale. La parte è altresì a conoscenza che i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001, 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.

CONTROLLI SUGLI ATTI

In materia di controllo, al fine di prevenire quanto si discute, un ruolo importante è dato dal controllo amministrativo e contabile, sia nella fase preventiva che successiva di formazione dei provvedimenti.

Come dispone l'art. 147-bis del TUEL l'istituto in parola è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni Responsabile di Area ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e nella fase successiva.

L'ente, inoltre, si è dotato del Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni successivi: con cadenza semestrale il Segretario Comunale procede all'estrazione di una percentuale prestabilita di atti amministrativi adottati dagli uffici, i cui rilievi sono utili alla verifica della buona azione amministrativa.

COLLEGAMENTO DEL PIANO CON LA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione, facilitare il monitoraggio della giusta applicazione delle misure e sensibilizzare in maniera più incisiva gli uffici comunali, accogliendo di buon grado quanto evidenziato dall'Anac sulla necessità di un collegamento sostanziale tra il presente Piano e il Piano della performance organizzativa e individuale, il RPC proporrà all'Organo politico preposto all'approvazione degli obiettivi annuali e al Nucleo di Valutazione, l'individuazione di obiettivi di *performance* per ciascuna delle tre Aree che contengano misure anticorruptive.

PROTOCOLLO DI LEGALITÀ

Nella stessa direzione di cui al presente Piano, i protocolli di legalità costituiscono oggi utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato, riducendo, inoltre, possibili atti di corruzione.

I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica), utili a rafforzare i vincoli previsti dalla norma della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti.

I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

L'art. 1 comma 17 della L. n. 190/2012 recita: *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.”* La Determinazione n. 4/2012 dell'AVCP (oggi ANAC) chiarisce 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”.

TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO

In termini generali, ogni dipendente a prescindere dal ruolo ricoperto, che si avveda di comportamenti ovvero di qualsiasi evento che possa intercettare fenomeni corruttivi è tenuto a segnalare in forma scritta con comunicazione che personalmente deve consegnare al responsabile del piano quanto è a sua conoscenza. Tale comunicazione non è oggetto di protocollo in virtù della sua natura.

Il nuovo art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, rubricato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l’emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del P.N.A. - all. 1, paragrafo B.12, sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- la tutela dell’anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta eccezione delle ipotesi eccezionali descritte al comma 2 del nuovo art. 54-bis).

Il whistleblowing è l’azione di chi, in un’azienda pubblica o privata, rileva un pericolo, una frode (reale o solo potenziale) o un qualunque altro rischio in grado di danneggiare l’azienda stessa, gli azionisti, i dipendenti, i clienti o la reputazione dell’ente. Il whistleblower (termine inglese che si potrebbe tradurre come “soffiatore nel fischiello”) è colui che segnala questo rischio.

Nella procedura di segnalazione si osserva quanto disposto dalla determinazione n.6 del 28 aprile 2015 con cui l’ANAC ha formulato le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower)*” e le successive modifiche introdotte all’art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 con la legge 20 novembre 2017, n. 179.

Il pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L’adozione di misure ritenute ritorsive, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all’ANAC dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L’ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi

dell'art. 2359 del cod. civ. Tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del cod. proc. pen. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Gravano sul Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali referenti. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Procedura per la segnalazione di condotte illecite Whistleblowing policy

Scopo

Scopo della presente procedura è la segnalazione da parte dei dipendenti del Comune di Guamaggiore di illeciti e regolarità e la loro tutela, ai sensi dell'art. 1 comma 51, della Legge n. 190/2012.

Obiettivi

La strategia nazionale anticorruzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;

aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;

creare un contesto sfavorevole alla corruzione

Campo di applicazione

La procedura si applica a tutti i dipendenti del Comune di Guamaggiore che effettuino segnalazioni di illecito e che, per tale motivo, possano subire discriminazioni.

Responsabilità

La responsabilità dell'applicazione della presente procedura è demandata al Responsabile Prevenzione Corruzione - Segretario Comunale del Comune di Guamaggiore.

Riferimenti

- Art. 1, co. 51 della Legge n. 6/11/2012 n. 190
- Art. 54 bis, nell'ambito del D.Lgs. n. 165/2001 "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"
- Piano Nazionale Anticorruzione
- Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Guamaggiore
- Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione del Comune di Guamaggiore

Descrizione delle attività

La procedura “segnalazione di illeciti e irregolarità whistleblowing policy” considera come rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, abusi di potere per scopi privati, a danno dell'interesse pubblico.

In particolare la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione del Codice di comportamento del Comune di Guamaggiore o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al Comune o ad altro Ente pubblico;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine del Comune;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- pregiudizio agli utenti, ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'ente.

La segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro, o, per le quali occorre fare riferimento alla disciplina ed alle procedure di competenza dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari e del Comitato Unico di Garanzia.

La segnalazione prima di tutto è uno strumento preventivo. Se la segnalazione è sufficientemente circostanziata e completa, potrà essere verificata tempestivamente e con facilità, portando, in caso di effettivo rischio o illecito, innanzitutto a prendere atto del verificarsi di una violazione di un dovere del dipendente in modo da avviare verifiche sull'effettivo funzionamento degli strumenti di controllo ed avviare l'eventuale procedimento disciplinare.

La segnalazione deve essere inviata esclusivamente tramite apposito modulo, allegato 4 del presente Piano, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (Segretario), o al Sindaco in caso la segnalazione interessi il Responsabile prevenzione corruzione, con le seguenti modalità:

- a) mediante invio all'indirizzo di posta elettronica luciapioppo@pec.it.
- b) a mezzo del servizio postale in busta chiusa recante la dicitura “NON APRIRE – DA CONSEGNARE AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE”.
- c) verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata ad uno dei soggetti legittimati alla ricezione (Responsabile della Prevenzione della corruzione, Responsabile apicale del dipendente).

L'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal da colui che riceve la segnalazione, che ne garantirà la riservatezza.

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione, sono affidate al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione che agirà nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri oggetti che possono riferire sui fatti segnalati. A tal fine, dette figure possono avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture aziendali e, all'occorrenza di organi di controllo esterni all'azienda (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate).

Tutela della discriminazione

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver segnalato un illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione, o al dirigente in il Responsabile prevenzione corruzione fosse l'autore della discriminazione, il quale valuterà la sussistenza degli elementi per poi, a sua volta, comunicare su quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente e all'UPD per gli accertamenti e i provvedimenti di competenza;

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente alle organizzazioni sindacali, al Comitato Unico di Garanzia o direttamente al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Modulo di segnalazione

Il modulo per la segnalazione di condotte illecite whistleblowing policy è reperibile sul sito internet del Comune di Guamaggiore nella sezione "Amministrazione Trasparente" sotto la voce "Altri Contenuti" - "Prevenzione Corruzione".

RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)

Il "PNA 2016" prevede inoltre, tra le misure organizzative di trasparenza volte alla prevenzione della corruzione, l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti che deve essere riportato all'interno del P.T.P.C.T., evidenziando come "tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016)". L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione. Con comunicato del 20 dicembre 2017, pubblicato il 29 successivo il Presidente dell'ANAC sollecita il RPCT a verificare che il RASA indicato nel PTPC si sia attivato per l'abilitazione del profilo utente di RSA secondo le modalità operative indicate nel Comunicato del 28 ottobre 2013.

Con decreto n. 1 del 31.01.2018 è stato nominato Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante il Responsabile dell'Area Tecnica geo. Piero Angelo Littera.

CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DEL COMUNE DI GUAMAGGIORE

Il codice di comportamento è uno strumento per l'attuazione di buone pratiche di condotta, un punto di riferimento e una guida per chi lavora nella P.A. Molto spesso si pensa che il modo più efficace per raggiungere l'obiettivo della massimizzazione dell'utilità per il cittadino sia quello di mettere in campo pratiche repressive, sottovalutando quindi l'importanza degli effetti positivi che possono essere generati da una responsabilità sociale diffusa.

A tutto il personale del Comune, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, si applica il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" approvato con D.P.R. n. 62/2013. In particolare, si applica il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Guamaggiore.

PARTE III

TRASPARENZA

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il Decreto legislativo n. 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il Decreto legislativo n. 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto “decreto trasparenza”.

Nella versione originale il Decreto n. 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “trasparenza della PA”. Il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “cittadino” e del suo diritto di accesso.

E’ la libertà di accesso civico l’oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”, attraverso:

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

In ogni caso, la trasparenza rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della Legge n. 190/2012. Secondo l’articolo 1 del D.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*.

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

Comunicazione

Il sito web dell’ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l’amministrazione garantisce un’informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l’accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

La legge 69/2009 riconosce l’effetto di “pubblicità legale” soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L’articolo 32 della suddetta legge dispone che “a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrano nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale.

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

Attuazione

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato nell'allegato A del decreto 33/2013.

Le tabelle riportate nell'allegato B del presente Piano sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'ANAC.

Organizzazione

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente".

Inoltre, in considerazione delle criticità esposte dal segretario comunale nella qualità di RPC e tenuto conto della impossibilità di dotare il RPC di una struttura organizzativa di supporto adeguata al compito da svolgere, data la carenza di risorse umane e finanziarie, si ritiene di assegnare la Responsabilità della Trasparenza ad un soggetto diverso e precisamente al Responsabile dell'Area Amministrativa Sig. Marioli Vargiu.

Il Responsabile per la trasparenza:

Il Responsabile della Trasparenza coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili incaricati; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

Tipologie di accesso

Il rinnovato articolo 5 del decreto legislativo 33/2013 al comma 1 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"*.

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5 dispone: *"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis."*

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, 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 "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni ed incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

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

Per comprendere correttamente la portata dell'accesso generalizzato appare utile confrontarlo con le altre due forme di accesso già note, che non vengono affatto sostituite o superate: si tratta dell'accesso civico "semplice" e dell'accesso ai sensi della Legge 241/90.

Risulta evidente, infatti, che a legislazione vigente esistono tre tipologie di accesso:

- **L'accesso generalizzato** che determina il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- **L'accesso civico "semplice"**, previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio, in caso di inadempienza, alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge. Rispetto all'accesso civico generalizzato, assistiamo, dunque, ad un rovesciamento della precedente prospettiva che comportava, appunto, l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora, invece, è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti a divenire centrale nel nuovo sistema, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (FOIA), dove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza, mentre la riservatezza e il segreto le eccezioni.
- **L'accesso documentale** ex Legge 241/90 (artt. 22 e segg.) che si distingue dall'accesso generalizzato per obiettivi e modalità di esercizio. In particolare, la finalità dell'accesso documentale ex L. 241/90 è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà (partecipative e/o oppositive e difensive) che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari: infatti, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso». Viceversa, rispondendo al generale principio di trasparenza, l'accesso civico generalizzato si configura come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "da chiunque" e l'istanza "non richiede motivazione". Inoltre, mentre l'accesso documentale ex L. 241/90 esclude perentoriamente l'accesso finalizzato a sottoporre l'amministrazione a un controllo generale, il diritto di accesso generalizzato – oltre che quello "semplice" – è riconosciuto proprio "*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*".

In termini ancor più chiari, se è vero che la L. 241/90 consente un accesso più in profondità a dati pertinenti, purché motivato e sostenuto da un interesse rilevante del richiedente, è altrettanto evidente che l'accesso generalizzato consente un accesso meno in profondità ma certamente più esteso, garantendo una larga conoscibilità e diffusione di dati, documenti e informazioni.

La distinzione appena esaminata si mostra essenziale per i soggetti destinatari della nuova disciplina, anche perché non v'è dubbio che l'ordinamento è ormai fortemente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, dove la conoscibilità generalizzata degli atti diventa la regola.

I soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza devono dunque dotarsi, sostiene ANAC, di un regolamento interno sull'accesso che, consapevole delle distinzioni sopra esaminate, preveda la seguente struttura base:

- Sezione I: disciplina dell'accesso documentale ex Legge 241/90;
- Sezione II: disciplina dell'accesso civico "semplice", connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al decreto trasparenza;
- Sezione III: disciplina dell'accesso generalizzato, con individuazione degli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato.

L'ANAC suggerisce, inoltre, di adottare soluzioni organizzative adeguate, magari concentrando la competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

L'ente si impegna a provvedere all'approvazione del suddetto Regolamento entro il 2018.

Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente. Non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

Nell'allegato B del presente Piano sono evidenziati gli obblighi di pubblicazione con indicazione di:

Struttura responsabile della produzione del dato;

Struttura Responsabile della pubblicazione del dato.

I contenuti delle colonne 7 e 8 potranno essere oggetto di modifica – laddove ne ricorra la necessità – con provvedimento del Responsabile della Trasparenza.

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.

Compito e responsabilità del caricamento dei dati è di competenza di ogni responsabile di Area.

Il Responsabile della trasparenza, per adempiere all'obbligo di pubblicazione dei dati in formato aperto, ai sensi dell'art. 1 comma 32 Legge 190/2012, conforme alle disposizioni di cui alla Deliberazione n. 39 del 2 gennaio 2016, deve:

- trasmettere all'Autorità, entro il 31 gennaio di ogni anno, solo mediante Posta Elettronica Certificata all'indirizzo comunicazioni@pec.anticorruzione.it, un messaggio di PEC attestante l'avvenuto adempimento. Tale messaggio PEC deve riportare obbligatoriamente, nell'apposito modulo PDF, il codice fiscale della Stazione Appaltante e l'URL di pubblicazione del file XML per l'anno in corso.
- pubblicare sul proprio sito web istituzionale le informazioni di cui all'articolo 4 della Deliberazione n.39 del 2 gennaio 2016 secondo la struttura e le modalità definite dall'Autorità anticorruzione.