



**COMUNE DI SINNAI**

**PIANO TRIENNALE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
e per la trasparenza  
DEL COMUNE DI SINNAI  
triennio 2017-2019**

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione,  
articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)

*Approvato con Del. G.c. n. 9 del 30 gennaio 2017*

## Indice

PREMESSA.....	PAG. 5
<b>1. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA).....</b>	<b>pag. 6</b>
<b>2. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC).....</b>	<b>pag. 8</b>
2.1 Forme Di Coinvolgimento Dei Cittadini E Delle Organizzazioni Portatrici Di Interessi Collettivi.....	pag. 10
<b>3. RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE ANTICORRUZIONE NEL CORSO DELL'ANNO 2016.....</b>	<b>PAG. 10.</b>
<b>4. I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....</b>	<b>pag. 12</b>
<b>5. LE RESPONSABILITÀ.....</b>	<b>pag. 15</b>
<b>6. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO.....</b>	<b>PAG. 17</b>
▪ LA PROVINCIA DI CAGLIARI	
▪ IL TERRITORIO COMUNALE	
▪ I SERVIZI EROGATI	
▪ STRUTTURA DEMOGRAFICA	
<b>7. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO.....</b>	<b>PAG. 21</b>
▪ RISORSE UMANE	
<b>8. INDIVIDUAZIONE DELLE ATTIVITÀ A PIU' ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE.....</b>	<b>PAG. 22</b>
<b>9. LE MISURE DI CONTRASTO.....</b>	<b>pag. 23</b>
9.1 I controlli interni.....	pag. 23
9.2 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.....	pag. 23
9.3 Monitoraggio dei tempi del procedimento.....	pag. 24
9.4 I regolamenti comunali.....	pag. 25
9.5 La formazione.....	pag. 27
9.6 Le altre iniziative di contrasto.....	pag. 28
9.6.1 La rotazione del personale.....	pag. 28
9.6.2 Attività e incarichi extra-istituzionali.....	pag. 29
9.6.3 Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali o titolari di P.O....	pag. 30

9.6.4	Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro.....	pag. 30
9.6.5	Patti di integrità negli affidamenti.....	pag. 31
9.6.6	Tutela del dipendente che denuncia illeciti.....	pag. 31

SEZIONE TRASPARENZA

<b>10. IL PIANO INTEGRATO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA (PTPCT).....</b>	<b>pag. 34</b>
<b>11. IL NUOVO ACCESSO CIVICO.....</b>	<b>pag. 35</b>
<b>12. LA TRASPARENZA E LE GARE D'APPALTO.....</b>	<b>pag. 37</b>
<b>13. IL TITOLARE DEL POTERE SOSTITUTIVO.....</b>	<b>pag. 38</b>
<b>14. OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI TRASPARENZA .....</b>	<b>pag. 38</b>
<b>15. OBIETTIVI SPECIFICI IN MATERIA DI TRASPARENZA .....</b>	<b>pag. 39</b>
<b>16. INDIVIDUAZIONE, ELABORAZIONE, TRASMISSIONE E PUBBLICAZIONE.....</b>	<b>pag. 40</b>
<b>17. il RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA.....</b>	<b>pag. 40</b>
<b>18. IL REVISIONE DEI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE E ESTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONI, ATTIVITÀ STRUMENTALI E SERVIZI PUBBLICI .....</b>	<b>pag. 40</b>

ALL.1 - TABELLA PER LA VALUTAZIONE DEI RISCHI



## PREMESSA

La sempre maggiore attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'amministrazione della *res pubblica* ha portato all'approvazione della Legge 6 novembre 2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha disciplinato in modo organico un piano di azione, coordinato su tutto il territorio nazionale, volto al controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità.

La riforma, presentata come momento imprescindibile per il rilancio del Paese, poiché tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione, corrisponde all'esigenza di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni sempre più diffusi e insidiosi.

La corruzione, e più generale il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione: uguaglianza, trasparenza dei processi decisionali, pari opportunità dei cittadini.

Diventa pertanto inderogabile avviare una forma efficace di prevenzione e contrasto della corruzione, azione cui la Legge intende attendere prevedendo che tutte le Amministrazioni pubbliche definiscano un proprio **Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione integrato con il Piano Triennale della Trasparenza (ora PTPCT)**, che:

- fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione;
- indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirne il rischio;
- individui procedure dirette a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Sinnai viene ora aggiornato tenendo conto delle disposizioni normative più recenti, in particolare, oltre alla legge n. 190/2012, la circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013, le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da CiVIT (ora

A.N.A.C.) con delibera n. 72/2013, il Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, la determinazione di ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, la determinazione di ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 denominata “*Aggiornamento 2015 al PNA*” con la quale l’ANAC aveva fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precedente PNA, ed infine il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 valido per il triennio 2017 - 2019, emanato da A.N.A.C. con propria determinazione n. 831 del 2016.

Tali novità normative implicano le seguenti ricadute:

- il PTPCT assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo;
- nel PTPCT si indicano le misure organizzative per gli obblighi di trasparenza: il precedente Programma Triennale per la Trasparenza ed Integrità diviene parte integrante del PTPCT (D. Lgs. 97/2016) in cui devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni;
- il PTPCT deve essere lo strumento atto ad incentivare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità;
- si semplificano le procedure in quanto non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC: l’adempimento si intende assolto con la pubblicazione del P.T.P.C.T sul sito istituzionale, sezione “Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione”.

## **1. 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:

in primo luogo, l’aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all’approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all’ANAC tutte le

competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;

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”;

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

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;

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:

l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;

la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;

La tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. whistleblower) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;

la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;

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:

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;

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);

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);

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”.

## **2. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)**

La legge 190/2012 impone l’approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all’amministrazione.



Il PNA 2016 precisa che “gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione” quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l’approvazione del piano.

Per gli enti locali, la norma precisa che “il piano è approvato dalla Giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Il comma 8 dell’articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Foia) prevede che l’organo di indirizzo definisca gli “obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione” che costituiscono “contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC”.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC “un valore programmatico ancora più incisivo”. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo.

#### LE FASI

Entro il 31 ottobre di ogni anno ciascun Responsabile di Settore trasmette al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) le proprie proposte aventi ad oggetto l’individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato. Qualora tali misure comportino oneri economici per l’Ente, le proposte dovranno indicare la stima delle risorse finanziarie occorrenti. Contestualmente, ciascun Responsabile di Settore relaziona al RPCT in merito all’applicazione delle misure previste dal Piano in vigore per l’annualità trascorsa.

Entro il 30 novembre di ogni anno il Responsabile della prevenzione e la trasparenza, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte ai sensi del precedente comma, elabora il Piano di prevenzione della corruzione, recante l’indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione, e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta.

La Giunta Comunale approva il Piano triennale entro il 31 gennaio di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.

Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell’Ente in apposita sottosezione denominata “Amministrazione Trasparente\Altri contenuti\Corruzione; sarà inoltre necessario inserire un collegamento tramite link a tale sezione in Disposizioni Generali\Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza”

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, entro il 15 dicembre (o altra data stabilita da ANAC) di ciascun anno la relazione recante i risultati dell’attività svolta.

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

Ai fini di un più compiuto coinvolgimento di tutti gli organi di indirizzo politico, la Giunta comunale, su proposta del RPC, trasmette entro il mese di novembre di ogni anno al Consiglio comunale una informativa in ordine alle risultanze del monitoraggio effettuato nel corso dell'anno dai soggetti a ciò deputati e individuati dal presente piano in ordine all'attuazione delle misure anticorruzione così come dettagliate nel cronoprogramma indicato nel piano, nonché sull'andamento delle attività e procedimenti più esposti al rischio di corruzione;

#### 2.1 Forme Di Coinvolgimento Dei Cittadini E Delle Organizzazioni Portatrici Di Interessi Collettivi.

Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione - in applicazione delle previsioni contenute nel PNA, l'Ente, anche nella fase di aggiornamento del Piano anticorruzione 2016-2018 ha realizzato una forma di consultazione, coinvolgendo i cittadini e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi.

I predetti soggetti sono stati invero invitati, a mezzo di avviso predisposto dal Segretario Generale in data del 15/12/2016 e pubblicato sulla home page del sito comunale dal 16/12/2016 al 15/01/2017, a presentare entro il 15/01/2017, all'indirizzo di posta elettronica protocollo@pec.comune.sinnai.ca.it, oppure segretariogenerale@comune.sinnai.ca.it ovvero tramite lettera raccomandata AR, eventuali proposte e/o osservazioni sul Piano di Prevenzione della Corruzione in aggiornamento.

Alla scadenza non sono pervenuti, nonostante ciò, contributi per l'elaborazione del nuovo documento anche a dimostrazione della complessità e difficoltà della materia.

### **3. RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE ANTICORRUZIONE NEL CORSO DELL'ANNO 2016.**

Partendo dal presupposto della generale correttezza dell'azione amministrativa riferibile ai vari settori, per ciò che riguarda il grado di attuazione del Piano anticorruzione riferita all'anno appena trascorso, in linea generale, pur essendo ancora molto ampi i margini di miglioramento e di effettiva incisività dello strumento in termini di prevenzione del rischio corruttivo, si segnala un importante seppur timido passo in avanti e una maggiore sensibilità a livello amministrativo generale e più

ampiamente segnali più marcati di una progressiva interiorizzazione della normativa anticorruzione e dei suoi adempimenti. Gli stessi infatti vengono percepiti come strumenti ulteriori e complementari rispetto all'attività di repressione dell' Autorità Giudiziaria e unico strumento predisposto a livello di sistema al fine dell'emersione di fenomeni di mala administration e al fine di una presa di coscienza da parte dei dipendenti pubblici dell'esistenza di tutta una gamma di condotte consolidate nel tempo come normali ma che di fatto, costituiscono una devianza rispetto ai criteri di correttezza e imparzialità nell'azione della P.A.

Un primo importante traguardo è stato raggiunto a marzo 2016 con l'attivazione di un programma di gestione documentale con conseguente pubblicazione automatica di tutte le determinazioni.

Il Comune ha infatti acquistato un nuovo programma di gestione del flusso documentale, protocollo, pubblicazioni on line. Il programma a seguito della opportuna formazione del personale, è da diversi mesi ormai a regime. Tutti i provvedimenti amministrativi determinati di impegno, atti di indirizzo sono pubblicati in automatico sull'albo pretorio mentre sulla sezione trasparenza del sito internet dell'ente sono ripubblicati nella forma richiesta gli estremi delle determinazioni di concessioni di contributi e sovvenzioni nonché gare d' appalto.

Il monitoraggio sulla pubblicazione dei dati riportati negli atti adottati dai responsabili di settore viene effettuato in sede di controllo interno semestrale dal RPC.

Le deliberazioni della Giunta e del Consiglio vengono pubblicate puntualmente sull'albo pretorio e sul sito internet periodicamente aggiornato. È presente nello stesso sito internet una sezione "archivio" con tutte le determinazioni e deliberazioni dell'ente.

In tal modo si è giunti ad un livello di trasparenza adeguato agli standard imposti dalla normativa vigente.

È mancata la modifica del regolamento comunale sui controlli interni, ad oggi ancora riferito indistintamente a tutti gli atti di impegno e non come si ritiene più utile, principalmente ai provvedimenti di impegno da un certo valore economico in poi, e alle gare di appalto e più in generale agli atti e procedure in cui più forte è il rischio di contaminazione, se non di vera e propria corruzione, dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda la formazione obbligatoria sulla normativa anticorruzione del personale dipendente, questa è stata effettuata in due sessioni separate, formazione generale diretta a tutti indistintamente i dipendenti sulle misure idonee alla riduzione del rischio corruttivo nei vari servizi, e una sessione più specifica destinata ai responsabili di posizione organizzativa. Per quanto riguarda questi ultimi si sono tenuti altresì dei laboratori teorico-pratici per la formazione e l'adeguamento del piano anticorruzione 2016-2018.

Altra importante misura è stata adottata nel corso dell'anno 2016 con la rotazione del personale, per così dire indiretta, attraverso la sottrazione di alcuni servizi e la relativa riassegnazione ad altro responsabile: il servizio cultura e biblioteca (con annessi museo, teatro e scuola civica) ed il servizio informatico, sono passati dal Responsabile del Settore economico-sociale al Responsabile del personale, sport, spettacolo e turismo. Il servizio affari generali e segreteria generale, è passato da quest'ultimo responsabile al Segretario Generale. Il servizio tributi e demografici, messi e protocollo è passato dal Segretario Generale alla direzione di nuovo dipendente incaricato di posizione organizzativa da parte del Sindaco a decorrere dal 15/06/2016.

È doveroso inoltre rendere noto che i due procedimenti disciplinari attivati nel 2015 nei confronti di due dipendenti, sospesi in attesa della pronuncia dell'A.G., sono stati definitivamente archiviati in quanto l'A.G. ha disposto per un dipendente l'archiviazione del procedimento ai sensi dell'art. 409 e 411 c.p.p. (decreto di archiviazione) per l'altro dipendente e non luogo a procedere in ordine al reato ascritto, perché il fatto non costituisce reato.

Si riscontra una perdurante generale difficoltà, motivata anche da una carenza di personale, da parte dei Responsabili di Settore nelle attività richieste a supporto al RPC (es. reportistica) benché dai controlli interni l'attività risulta orientata alla buona amministrazione, senza che siano state rinvenute violazioni della normativa anticorruzione. Sicuramente carente si presentava il precedente PTPC nella definizione di una procedura dettagliata inerente la reportistica.

Gli uffici sono stati un po' carenti nel monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e conseguentemente nella successiva reportistica così come previsto tra gli adempimenti posti a carico di ciascun titolare di posizione organizzativa a supporto dell'attività del RPC. Difficoltosa anche l'attività d'impulso dell'RPC anche perché sprovvisto di personale dedicato in maniera esclusiva a supporto della sua attività.

Non si è ancora provveduto all'adozione di un regolamento diretto all'agevolazione e alla tutela dei dipendenti che segnalassero anomalie (wistleblower).

#### **4. I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno del Comune di Sinnai e i relativi compiti e funzioni sono:

Giunta Comunale

designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (art. 1, comma 7, della l. n. 190 e D. Lgs. n. 97/2016) e ne comunica il nominativo ad A.N.A.C., utilizzando il modulo pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità (PNA 2016);

adotta il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (art. 1, commi 8 e 60, della Legge n. 190/12), che deve contenere gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza: l'assenza di tali obiettivi può essere sanzionato (D.L. n. 90/14);

adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;

attuа le necessarie modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;

propone lo stanziamento delle risorse economiche e delle risorse umane necessarie ad attuare il Piano.

In particolare, in coerenza con le rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal D.lgs. n. 97/2016, il PNA 2016 ha rafforzato il suo ruolo consigliando che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata al compito e che abbia poteri effettivi, preferibilmente con specifica formalizzazione. Ove non possibile, la Giunta Comunale può rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici (p.e. servizi di staff per Controlli Interni, Performance).

#### Il Responsabile della prevenzione e la trasparenza

- elabora e propone alla Giunta il Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1 l. n. 190 del 2013; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013);
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012);
- coincide con il Responsabile della Trasparenza e ne svolge conseguentemente le funzioni (D. Lgs. n. 97/2016);
- ha il potere di indicare agli Uffici di Disciplina i nominativi dei dipendenti inadempienti (PNA 2016);
- ha il dovere di segnalare all'organo di indirizzo e al Nucleo di valutazione le criticità nella applicazione delle norme (PNA 2016);

- Per il Comune di Sinnai è stato identificato nella figura del Segretario Comunale, come da decreto sindacale n. 21 e 22 del 14/01/2015.

### **I referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza**

Vista la ridotta complessità organizzativa dell'Ente, non sono previsti ulteriori referenti al RPCT, in quanto la diretta interlocuzione tra RPCT e responsabili degli uffici è considerata il mezzo più efficace per la raccolta delle informazioni utili alla gestione della prevenzione corruzione.

### **Tutti i titolari di PO per l'area di rispettiva competenza:**

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dell'autorità giudiziaria;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione segnalando le stesse al RPCT;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);

### **Il Nucleo di Valutazione**

- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance dei titolari di P.O.;
- produce l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal d.lgs. 150/2009;
- esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento (eventuali integrazioni previste);
- verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verifica i contenuti della relazione annuale con i risultati dell'attività svolta dal RPCT.

### **L'Ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D., che nel Comune è costituito da:**

n. 3 componenti di cui uno con funzioni di presidente tutti responsabili di settore Titolari di P.O.

Giusto Deliberazione della Giunta comunale n.14 del 13/02/2015.

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;

### **Tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile o all'U.P.D. (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

### **I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- sottoscrivono il loro impegno ad osservare il Codice di comportamento dell'ente
- segnalano le situazioni di illecito di cui eventualmente possono venire a conoscenza (Codice di comportamento)
- producono le autocertificazioni di assenza cause di inconferibilità e incompatibilità eventualmente necessarie
- producono gli elementi necessari ad attestare l'assenza di conflitti di interesse con l'ente.

## **5. LE RESPONSABILITÀ**

### **• Del Responsabile della prevenzione e della trasparenza**

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento. In particolare all'art. 1, comma 8, della l. n. 190 e all'art. 1, comma 12, della l. n. 190.

L'art. 1, comma 14, individua due ulteriori ipotesi di responsabilità:

- una forma di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001 che si configura nel caso di: *“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano”*;
- una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”*.

Il PNA 2016 conferma le responsabilità del RPCT di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione. Il RPCT può essere esentato dalla responsabilità ove dimostri di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

- **Dei dipendenti**

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate nelle singole amministrazioni e trasfuse nel PTPCT devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dagli apicali (Codice di comportamento); *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”* (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012).

- **Dei titolari di PO**

L'art. 1, comma 33, della L. n. 190/2012 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio;
- ai sensi del PNA 2016, i titolari di PO rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

- Sono pervenute al segretario Generale n. 2 comunicazioni di sussistenza di potenziale conflitto di interessi da parte di titolari di P.O, l'una risolta con una sostituzione del Responsabile nella procedura in riferimento alla quale si ravvisava un potenziale conflitto di interessi, l'altra con una dichiarazione del RPC di non sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi nel caso specifico, come descritto dal responsabile del settore.



## **6. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO**

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

Nella predisposizione di qualsiasi progetto l'analisi del contesto di riferimento costituisce pertanto una fase preliminare imprescindibile costituendo un processo conoscitivo in cui verrà ad evidenziarsi una visione integrata della situazione in cui l'amministrazione va ad intervenire o all'interno della quale si trova ad operare.

L'analisi di contesto costituisce un aspetto indispensabile anche nella predisposizione del Piano anticorruzione di un ente pubblico, così come evidenziato nella su citata determinazione ANAC del 28 ottobre 2015 laddove il fenomeno corruttivo si annida e persiste nell'ambito dei processi in cui il soggetto esterno (utente, fornitore, appaltatore, ecc) interagisce con l'ufficio pubblico di riferimento.

È evidente che tali processi si differenziano sensibilmente a seconda delle caratteristiche ambientali e sociali, del livello di sviluppo economico raggiunto se di tipo rurale, edilizio, industriale ovvero turistico, nonché a seconda del grado di organizzazione/efficienza, regolamentazione, monitoraggio e trasparenza dell'agire amministrativo.

La possibilità di ottenere informazioni strutturate circa il contesto in cui l'amministrazione andrà ad operare, ovvero all'interno del quale opera, consente pertanto di contestualizzare al meglio il programma all'interno di tale realtà di riferimento.

### **LA PROVINCIA DI CAGLIARI**

(fonte "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata per l'anno 2013 trasmessa al parlamento dal ministro A. Alfano)

Nella provincia di Cagliari, pur evidenziandosi le tipiche problematiche dei centri urbani medio-grandi, non si sono distinti aspetti di particolare rilievo concernenti la sicurezza pubblica, grazie anche all'incisiva opera di prevenzione e repressione svolta dalle Forze di polizia.

Non si rilevano segnali di operatività e/o di infiltrazione da parte delle tradizionali organizzazioni malavitose di tipo mafioso.

Tuttavia è stato riscontrato il coinvolgimento di elementi di clan camorristici in alcune operazioni illecite condotte da imprenditori locali, soprattutto per quanto concerne il fenomeno dell'illecito condizionamento nella fase di aggiudicazione delle gare di appalto. In tal senso sono stati registrati dei tentativi di infiltrazione nella Pubblica Amministrazione, come emerso dall'operazione "Clean Island" della Guardia di Finanza che si è conclusa con la segnalazione di un'organizzazione composta da 10 soggetti, che si era prodigata per aggiudicarsi illegittimamente, gare d'appalto per oltre 16.000.000 di euro. Le indagini hanno coinvolto anche amministratori pubblici che avevano operato nella gestione degli appalti dei Comuni di Carloforte (CI), Porto Torres (SS), Cargeghe (SS), Muros (SS), Tissi (SS) ed Usini (SS).

L'attenzione dei sodalizi criminali autoctoni risulta indirizzata alla ricerca di possibilità di inserimento stabile nel mercato, anche tramite l'acquisizione di immobili, con il fine prevalente di poter riciclare le somme di denaro, provenienti dalle attività illecite tradizionali (traffico di stupefacenti, rapine e sfruttamento della prostituzione) o all'acquisizione di pubblici esercizi.

Degni di nota sono i numerosi episodi di attentati dinamitardi ed incendiari verificatisi negli ultimi anni nei confronti di rappresentanti di istituzioni pubbliche, imprenditori ed esercizi commerciali, solitamente operati con modalità non tipicamente "professionali", con utilizzo di ordigni rudimentali o attraverso colpi di arma da fuoco indirizzati a beni (generalmente autovetture o immobili) di proprietà della vittima.

Altro fenomeno di particolare rilievo, è rappresentato dagli incendi dolosi, specie quelli che interessano le zone boschive, con finalità speculative rivolte in larga misura all'indebito sfruttamento del territorio (speculazione edilizia, rimboschimenti, pascoli ed attività venatoria).

Nella provincia si registrano presenze di cittadini di etnia cinese, senegalese, marocchina, tunisina, romena, filippina ed ucraina.

In particolare, la comunità cinese di Cagliari appare connotata da una forte presenza illegale. I principali settori di impiego sono quelli della ristorazione, della vendita ambulante ed all'ingrosso. Il processo di diversificazione delle attività viene realizzato attraverso l'acquisto in contanti di negozi distribuiti nelle varie zone della città o rilevando i locali abbandonati dai commercianti autoctoni a seguito di fallimento o di trasferimento.

## IL TERRITORIO COMUNALE

Il territorio del Comune di Sinnai si estende per 22.338 ettari (223,38 Km<sup>2</sup>) a partire dal margine orientale del Campidano di Cagliari ed abbraccia gran parte dei primi rilievi collinari dei versanti occidentali del massiccio del Serpeddì – Sette Fratelli, sul quale, prevalentemente si sviluppa.

Il territorio comunale comprende l'isola amministrativa di Solanas – Genn'e Mari che si protende dalla costa ai versanti del Monte Minniminni con il quale la catena dei Sette Fratelli ha termine verso la costa meridionale. Il territorio di Solanas include una superficie di 25,8 Km<sup>2</sup> e presenta uno sviluppo reale della linea costiera, rideterminato sulla base dei recenti rilevamenti aerofotogrammetrici, di 7.680 metri di lunghezza, di cui 5.610 di costa rocciosa ed i restanti di spiaggia.

Altre frazioni si sono sviluppate a valle del borgo storico di San Gregorio e nei terreni dell'antica tenuta di Tasonis, lungo le direttrici del Riu Longu e del Rio Corongiu, ai piedi delle montagne del Serpeddi.

Il centro urbano occupa, in posizione collinare e panoramica dominante l'ampio arco del Golfo degli Angeli, l'estremo lembo occidentale del territorio comunale, inserendosi nell'hinterland cagliaritano ad una distanza di 13 Km dal capoluogo.

I confini del vasto territorio comunale sono condivisi con Maracalagonis (per il tratto più lungo), Quartucciu (per il tratto più corto), Settimo San Pietro, Soleminis, Dolianova, Villasalto, Burcei, San Vito, Castiadas e, attraverso l'isola amministrativa di Solanas, ancora con Maracalagonis e con Villasimius.

## STRUTTURA DEMOGRAFICA

La popolazione del Comune di Sinnai, dati censimento 2011, è pari a n° 16.730, mentre la popolazione residente al 31/12/2014 si registra in n° 17.213 di cui maschi n° 8.592 femmine n° 8.621 nuclei familiari n° 6.506 comunità/convivenze n° 5.

L'economia del territorio comunale presenta un alto numero di nuclei familiari in situazione di difficoltà economica. Tali famiglie spesso sono costituite da un elevato numero di componenti, prive di occupazione o con occupazione saltuaria e occasionale e, per tal motivo, prive delle risorse economiche necessarie al soddisfacimento dei bisogni primari.

Tale situazione di disagio sociale, in linea con i livelli regionali, è strettamente connessa alla congiuntura economica generale e, in particolare, all'incremento dei problemi occupazionali (disoccupazione, precarietà e instabilità lavorativa in genere), nonché alla perdita del potere di acquisto dei redditi da lavoro dipendente e pensione.

Il dato relativo alla percentuale di disoccupati in età lavorativa è assai elevato e pari al 39,61%. Tale dato è pari a più del doppio di quello regionale, pari al 19,7% e triplo rispetto alla percentuale fatta registrare a livello nazionale (13,2%) al termine dell'anno considerato; c'è da notare che il dato della provincia di Cagliari è inferiore a quello regionale e pari al 17,9%.

## L'ECONOMIA INSEDIATA

Il territorio comunale è caratterizzato dalla prevalenza di microaziende del settore commercio e agricolo. L'economia insediata sul territorio comunale è caratterizzata dalla prevalenza delle attività legate all'allevamento del bestiame e all'agricoltura. Di rilievo anche il settore dell'edilizia, mentre in sensibile crescita le attività legate al turismo (trattandosi di comune costiero).

A riguardo si evidenzia che il tessuto economico è caratterizzato da imprese con scarsa capacità di innovazione, esercitate, per lo più, in forma individuale o di società di persone ed impegnate in settori maturi.

## I SERVIZI EROGATI

Al fine di procedere ad una corretta valutazione delle attività con riferimento ai principali servizi offerti ai cittadini/utenti, per i quali questa amministrazione ha ritenuto di intervenire, nella tabella che segue si riepilogano, per le principali tipologie di servizio, i dati relativi alle erogazioni effettuate nel corso degli ultimi anni e quelli che ci si propone di erogare nel prossimo triennio, distinguendo in base alla modalità di gestione nonché tra quelli in gestione diretta e quelli esternalizzati a soggetti esterni o appartenenti al Gruppo Pubblico Locale (Dati Documento Unico di Programmazione 2016-2018, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente [www.sinnai.ca.it](http://www.sinnai.ca.it) ).

Denominazione servizio	Modalità di gestione	Soggetto gestore	Scadenza affidamento	2015	2016	2017	2018
Raccolta dei rifiuti soliti	partecipata	CAMPIDANOAMBIENTE S.r.l	2017	1.993.719,51			
Servizio smaltimento rifiuti	ambito ottimale regionale	TECNOCASIC S.p.A.	2015	408.787,94			
Servizio smaltimento rifiuti (umido)	affidamento negoziato	Villa Service S.p.A	2015	258.135,69			
Servizio refezione scolastica	concessione di servizio	GEMEAZ Elixir S.p.A.	2016	207.650,00			
Servizio randagismo	appalto	Canile Shardana	2017	79.537,05	79.537,05	46.208,16	
Facility Management uffici 3 light	convenzione consip	CNS Soc. Coop	2019	54.581,56	54.205,47	54.205,47	54.205,47

Gestione integrata dei servizi socio assistenziali ed educativi	partecipata	Fondazione Polisolidale	2029	1.117.841,30	1.118.136,30		
Servizio Energia Elettrica	convenzione consip	GALA S.p.A.	2016	328.098,05	234.355,75		
Trasporto scolastico	appalto	Le Donne Mariano	dal 01/01/2016 al 31/12/2017		90.655,40	90.655,40	
Servizio piscina comunale	concessione di servizio	Promogest Ass. Sportiva	2016	0,00	0,00		
Servizio idrico integrato	partecipata	ACQUAVITANA S.p.A	2030	0,00	0,00	0,00	0,00

## 7. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

### RISORSE UMANE

Com'è noto, la pianta organica del personale degli Enti come il nostro viene configurata, dal vigente ordinamento, come elemento strutturale correlato all'assetto organizzativo dell'ente per il quale è previsto un blocco delle assunzioni, a fronte dell'obbligo di assumere un'adeguata programmazione diretta a conseguire obiettivi di efficienza ed economicità della gestione.

La struttura amministrativa del Comune è ripartita in Settori.

Ciascun Settore è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascun Settore è posto un Responsabile di Settore titolare di posizione organizzativa di categoria D.

La vigente dotazione organica alla data odierna, prevede:

- Un segretario comunale al quale è affidata la responsabilità del settore Affari generali e contratti;
- n. 80 dipendenti di cui n. 8 Responsabili di Settore titolari di posizione organizzativa, compresa quella del Segretario generale).

Rispetto alla situazione fotografata al 31/12/2015 l'organico risulta ulteriormente ridimensionato a causa di n. 3 cessazioni per pensionamento, evento compensato solo in parte dall'assunzione in data 30/12/2016 di n. 1 unità peraltro a tempo parziale. Dati questi numeri è evidente il sottodimensionamento dell'organico dell'Ente, aspetto non secondario se si tiene presente che il Comune di Sinnai supera ampiamente i 17.000 abitanti.

## 8. INDIVIDUAZIONE DELLE ATTIVITÀ A PIU' ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE

Le attività a più elevato rischio di corruzione sono individuate sulla base dell'allegato 1, che è stato redatto tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, adattate agli enti locali ed ampliando i fattori di valutazione autonoma. I livelli di rischio sono valutati nel seguente modo:

Nessun rischio con valori < 10,00

Livello rischio "attenzione" con valori tra 11,00 e 15,00

Livello rischio "medio" con valori tra 16,00 e 20,00

Livello rischio "serio" con valori tra 21,00 e 24,00

Livello rischio "elevato" con valori => 25,00

Le attività a più elevato rischio di corruzione sono, con riferimento a tutti i settori dell'ente, le seguenti:

1. assunzioni e progressione del personale
2. autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti
3. conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza
4. affidamento di lavori, servizi e forniture con qualunque metodologia e per qualunque importo ovvero affidamento diretto di lavori, servizi e forniture; affidamento con procedura ristretta semplificata di lavori, servizi e forniture
5. scelta del RUP e della direzione lavori
6. controlli in materia edilizia
7. controlli in materia commerciale
8. controlli in materia tributaria
9. autorizzazioni commerciali
10. concessione contributi
11. concessione di fabbricati
12. concessione di diritti di superficie
13. gestione cimitero
14. concessione di loculi
15. accesso anziani e disabili in strutture residenziali o semiresidenziali
16. assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica
17. dichiarazione idoneità alloggi per ricongiungimenti familiari
18. rilascio di permessi etc. edilizi
19. rilascio di permessi, autorizzazioni etc. da parte del SUAP
20. adozione degli strumenti urbanistici
21. adozione di piani di lottizzazione
22. attuazione del piano per l'edilizia economica e popolare
23. autorizzazioni ai subappalti
24. autorizzazioni paesaggistiche
25. autorizzazioni in deroga al rumore
26. autorizzazioni impianti telefonia mobile
27. gestione pubbliche affissioni
28. impianti pubblicitari
29. ordinanze ambientali
30. condono edilizio
31. toponomastica
32. procedure espropriative
33. concessione di impianti sportivi
34. concessioni demaniali e patrimoniali
35. variazioni anagrafiche

## **9. LE MISURE DI CONTRASTO**

### **9.1 I CONTROLLI INTERNI**

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10.10.2012 n. 174 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il Regolamento comunale sui controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 23/01/2013.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'ente, è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

### **9.2 IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI**

Nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il DPR n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche".

Il nuovo Codice, in vigore dal 19 giugno 2013, sostituisce quello fino ad oggi operativo emanato dal Ministero della Funzione Pubblica il 28 novembre 2000. Esso completa la normativa anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni prevista dalla L. 190/2012, sulla base delle indicazioni fornite dall'OCSE in tema di integrità ed etica pubblica, definendo in 17 articoli i comportamenti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche i quali dovranno rispettare i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta.

Il campo di applicazione delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici si amplia: i destinatari della materia non sono più soltanto i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, ovvero i dipendenti a tempo indeterminato e determinato ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di

contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Le disposizioni specificano le norme di condotta dei dipendenti da quelle dei dirigenti.

La violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del Codice di comportamento.

Le previsioni del Codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Sinnai adottato con **Delibera di Giunta n° 5 del 15/01/2014**, come stabilito dal comma 44 dell'art. 1 della L. 190/2012.

Il Comune ha pubblicato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sul proprio sito web istituzionale, [www.comune.sinnai.ca.it](http://www.comune.sinnai.ca.it) e lo ha altresì inviato a tutto il personale dipendente, tramite posta elettronica.

Per ciò che riguarda i collaboratori delle imprese che svolgono servizi per l'amministrazione, il Comune si impegna a consegnare copia del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici a tutte le imprese fornitrici di servizi in sede di stipula del contratto con le medesime.

### **9.3 MONITORAGGIO DEI TEMPI DI PROCEDIMENTO**

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012 costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Ai fini del monitoraggio dei termini di conclusione ciascun titolare di PO dovrà effettuare l'indagine e trasmettere i risultati al Segretario Generale, entro il 15 gennaio di ogni anno per l'anno precedente.

L'obbligo di monitoraggio è divenuto ora più stringente dal momento che la legge 190 del 6 novembre 2012 all'art. 1 comma 28 chiede di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

La mappatura di tutti i procedimenti, pubblicata nell'apposita sezione del sito istituzionale, è in costante aggiornamento.



Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

L'art. 43 del d.lgs. 97/2016 ha abrogato l'intero art. 24 del d.lgs. 33/2013 che si riferiva alla pubblicazione sia dei dati aggregati sull'attività amministrativa sia dei risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'art. 1, co. 28, della l. 190/2012.

Pur rilevandosi un difetto di coordinamento con la l. 190/2012, si precisa che il monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali, in virtù dell'art. 1, co. 28, della l. 190/2012, costituisce, comunque, misura necessaria di prevenzione della corruzione.

#### **9.4 I REGOLAMENTI COMUNALI**

Gli operatori amministrativi, in particolare si fa riferimento ai responsabili di procedimento ma anche agli stessi amministratori, sono chiamati a gestire tutti i procedimenti a ciascuno assegnati, sempre sostenuti, guidati, da criteri e regole di dettaglio oggettive e predefinite. Ciò al fine di assicurare omogeneità delle decisioni e del metodo, ridurre laddove possibile il margine della discrezionalità e offrire al cittadino la possibilità di verificare che l'operato dei responsabili del procedimento di suo interesse, sia sempre conforme a parametri e regole oggettive e predeterminate, sottoposte al vaglio e quindi all'approvazione del Consiglio comunale o comunque degli organi di indirizzo, debitamente rese pubbliche e vincolanti, e del cui eventuale mancato rispetto il dipendente sarà chiamato a rispondere nelle sedi competenti.

Partendo da questo presupposto è intuitivo quanto i regolamenti comunali debbano essere valutati anche alla stregua di importanti strumenti anticorruzione.

Ciò in definitiva a garanzia di tutti i soggetti che intervengono a vario titolo nel processo amministrativo:

- dell'amministrazione a garanzia dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza dell'agire e di rispetto del principio di certezza delle regole procedurali applicate e quindi di imparzialità dell'azione amministrativa;
- dei responsabili del procedimento garantiti nel loro operare dall'esistenza di una regola certa;
- del cittadino, che può verificare, regolamento alla mano, se la procedura sia stata correttamente adottata e, in caso negativo, impugnare l'atto o il provvedimento finale attraverso l'istituto del ricorso.

Di seguito si elencano i regolamenti (pubblicati nella sezione della home page del sito istituzionale “Informazioni utili - regolamenti”) più datati che, anche per la materia trattata, oggetto di diversi interventi da parte del legislatore nazionale, richiedono un aggiornamento quanto più prossimo:

1. Regolamento per le concessioni di cui all’art. 12 della legge 7/8/1990 N. 241 (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 08/02/1991, integrato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 27/03/1991 e modificato con deliberazione Consiglio Comunale n. 56 del 15/07/1996);
2. Regolamento in materia di Responsabile del Procedimento, del Diritto d’Accesso ai documenti amministrativi e dei termini procedurali (allegato alla deliberazione C.C. n° 71 del 19.11.1997);
3. Regolamento per l’istituzione della Consulta per le Pari Opportunità fra uomini e donne (Rif. delibera C.C. n° 32 del 14.03.1997);
4. Regolamento della Biblioteca Comunale (allegato alla delibera C.C. n° 85 del 11.10.2000);
5. Regolamento per la gestione del Protocollo Informatico e dei Flussi Documentali (approvato con deliberazione della C.C. n° 57 del 30.09.2002);
6. Statuto Consiglio dei Giovani 2002 (All. “A” alla Delib. C.C. n. 26 del 15.04.2002);
7. Criteri applicativi e procedure per l’applicazione dei contributi Vantaggi economici ad associazioni, gruppi e comitati nei settori della cultura, dello spettacolo, del turismo, dello sport, del tempo libero (approvato con deliberazione G.C. n° 3 del 09.01.2002);
8. Regolamento per l’Istituzione delle Consulte per i problemi delle frazioni (Allegato “A” alla deliberazione C.C. n. 3 del 10.03.2003);
9. Regolamento erogazione contributi alle attività di nuova o recente attivazione per l’esercizio del servizio di alloggio e prima colazione (B&B) (Approvato con Deliberazione C.C. n.32 del 14.05.2003);
10. Regolamento per l’applicazione della tariffa per lo smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani (allegato alla deliberazione Consiglio Comunale n. 10 del 30.03.2006);
11. Regolamento per l’organizzazione del servizio notifiche, albo pretorio e deposito atti (allegato B alla Delibera G.C. n° 68 del 06.05.2008);
12. Regolamento Comunale degli Istituti di Partecipazione Popolare (Regolamento Partecipazione Popolare elaborato a cura dell’Ufficio Organi Istituzionali, esaminato e definito dalla 2° Commissione in data 22 febbraio 2008 e approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione C.C. n. 21 del 30/05/2008.)
13. Regolamento di organizzazione e funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive gestito in forma associata. (Allegato B alla deliberazione C.C. n° 31 del 27.08.2008);
14. Regolamento Commercio Aree Pubbliche (Approvato con Deliberazione C.C. n. 2 del 17.02.2010);
15. Regolamento di contabilità (allegato alla Deliberazione C.C. n. 23 del 14 Luglio 2010).

## 9.5 LA FORMAZIONE

La legge n. 190/2012 impegna le Pubbliche Amministrazioni a prestare particolare attenzione alla formazione del personale, considerandola uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e la trasparenza deve prevedere una sezione – nell’ambito del piano formativo – dedicata alla formazione riguardante le norme e le metodologie comuni per la prevenzione della corruzione.

L’aspetto formativo deve definire le buone prassi per evitare fenomeni corruttivi attraverso i principi della trasparenza dell’attività amministrativa e la parità di trattamento.

L’obiettivo è di creare quindi un sistema organizzativo di contrasto fondato sia sulle prassi amministrative sia sulla formazione del personale.

I titolari di PO di riferimento delle strutture cui fanno capo le attività a rischio, individuano, di concerto con il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, il personale da avviare ai corsi di formazione sul tema dell’anticorruzione e le relative priorità, anche utilizzano strumenti innovativi quali l’e-learning.

Al fine di garantire la formazione e l’aggiornamento dei responsabili di settore e del personale viene adottato annualmente, nell’ambito del piano della formazione, uno specifico programma.

Nel corso del 2016 sono state svolte in particolare le seguenti attività:

per i responsabili: la legge anticorruzione, il PTPC, il PTTI, il codice di comportamento, il codice di comportamento integrativo, il regolamento sugli incarichi di cui all’articolo 53 del D.lgs n. 165/2001, la nuova definizione dei reati contro la PA; durata prevista 1 giorno;

per tutti gli altri dipendenti: la legge anticorruzione, il PTPC, il PTTI il codice di comportamento, il codice di comportamento integrativo, la nuova definizione dei reati contro la PA: durata prevista 1 giornata;

Sempre nel corso dello stesso anno sono state dedicate due giornate di formazione sulla nuova legge sugli appalti, D. Lgs. 50/2016.

I costi per l’attività di formazione relativa alla prevenzione della corruzione si aggiungono al tetto del 50% della spesa per la formazione sostenuta nel 2009, stante il carattere obbligatorio di questa attività.

La sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna della Corte dei Conti, con la deliberazione n.276/2013, ha affermato un principio secondo cui la formazione in materia di anticorruzione, come richiamata dal Piano Nazionale Anticorruzione, stante l'obbligatorietà del suo svolgimento e l'assenza di discrezionalità circa l'autorizzazione della spesa relativa, è da considerarsi "fuori dell'ambito applicativo di cui al comma 13 dell'art.6 del D.L.78/2010", cioè fuori dai limiti alle spese di formazione introdotti nella manovra estiva di tre anni fa.

Nel corso degli anni 2017 e 2018 e 2019 verranno effettuate attività di formazione ed aggiornamento per i responsabili di settore e per i dipendenti utilizzati nella attività a più elevato rischio di corruzione sulle novità eventualmente intervenute e sulle risultanze delle attività svolte nell'ente in applicazione del PTPC, del PTTI e del codice di comportamento integrativo.

L'ente garantisce, con riferimento alla concreta applicazione del principio di rotazione, una adeguata formazione ai responsabili di settore cui vengono assegnati nuovi incarichi ed ai dipendenti che vengono adibiti allo svolgimento di altre attività.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione con il Responsabile del Settore Personale sovrintende alla programmazione delle attività di formazione di cui al presente comma, alla individuazione dei soggetti impegnati ed alla verifica dei suoi risultati effettivi.

Il programma che precede potrà essere adeguato alle necessità dell'Ente.

## **9.7 ALTRE INIZIATIVE DI CONTRASTO**

### **9.6.1 ROTAZIONE DEL PERSONALE**

La rotazione del personale è considerata una misura organizzativa preventiva per limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo. È uno strumento ordinario di organizzazione e utilizzo delle risorse umane, da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva, e va sostenuta da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale. Essa deve essere impiegata in un quadro di miglioramento delle capacità professionali senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Ove non sia possibile utilizzare la rotazione occorre operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi: evitare l'isolamento di certe mansioni, favorire la trasparenza "interna" delle attività o l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

- **Rotazione e formazione**

- la formazione è misura fondamentale per garantire ai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione;
- formazione, analisi dei carichi di lavoro e altre misure complementari, sono strumenti imprescindibili per rendere fungibili le competenze al fine di agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Visto che il Comune di Sinnai è un ente privo di dirigenza e dove sono nominate solo le Posizioni Organizzative ai sensi degli art. 8 – 11 del CCNL 31.3.1999, non appare direttamente applicabile la soluzione della rotazione tra i responsabili di categoria D, poiché i titolari di PO, a differenza dei dirigenti, rivestono ruolo anche di responsabili dei procedimenti e non direttivo.

L'ente si impegna, ove possibile:

- ad attuare la rotazione tra i titolari di P.O e tra i dipendenti;
  - adeguare il proprio Statuto e il Regolamento degli Uffici e dei Servizi, al fine di assicurare la prevenzione della corruzione anche sul tema della rotazione degli incarichi sia dei titolari dei P.O. che dei dipendenti;
- **Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari**
- L'ente assegnerà ad altro servizio il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, con motivazione adeguata del provvedimento con cui sarà disposto lo spostamento:
- per il personale non titolare di P.O., la rotazione si riferirà in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio;
  - per il personale titolare di P.O., si intenderà la revoca dell'incarico oppure la ri-attribuzione di altro incarico.

#### **9.6.2 ATTIVITA' E INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI**

Il cumulo in capo ad un medesimo funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso.

Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio è utile richiamare quanto contenuto nel Codice di Comportamento adottato dall'Ente, nel Regolamento comunale recante "*Regolamento per lo svolgimento degli incarichi extraistituzionali del personale dipendente e dirigente del comune di Sinnai*", approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 17 del 30/01/2014.

### **9.6.3 INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA' PER INCARICHI DIRIGENZIALI O TITOLARI DI P.O.**

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Trasparenza".

L'Ente attua quanto previsto dalla Determinazione n. 833/2016 di ANAC "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione".

### **9.6.4 ATTIVITA' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO**

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione,

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

L'Ente attua l'art. 16 ter del D.lgs 30.3.2001, n. 165 introdotto dalla legge 6.11.2012, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 42 lettera l) della legge 6.11.2012, n.190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla.

#### **9.6.5 PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI**

Patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'Ente si impegna ad adottare un protocollo di legalità e/o di integrità. Pertanto ad attuare l'art. 1, comma 17 della legge 6.11.2012, n. 190 prevedendo una specifica clausola da inserire nei bandi di gara e/o lettere d'invito. Nel caso in cui siano stati adottati protocolli di legalità e/o integrità si prevede che il loro mancato rispetto costituirà causa d'esclusione dal procedimento di affidamento del contratto.

#### **9.6.6 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE DENUNCIA ILLECITI**

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ANAC ha dettato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente che segnala illeciti" (cd Whistleblower). In particolare la disposizione contenuta nell'art. 54 bis del D.lgs. 165/2001 pone particolare attenzione a tutela del dipendente che denuncia illeciti, ponendo tre condizioni d'attuazione:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del denunciante;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso (salvo la ipotesi eccezionali previste dalla norma).

Il Comune di Sinnai, considera principio imprescindibile la tutela e la non discriminazione di coloro, fra i dipendenti e collaboratori, che segnalano comportamenti illeciti o anomalie nel funzionamento della pubblica amministrazione.

A tal fine, approverà una procedura per la tutela del cd. Whistleblowing con l'attivazione di un indirizzo di posta elettronica, il cui accesso è di esclusiva competenza del responsabile anticorruzione, al quale potranno essere segnalate condotte illecite delle quali siano a conoscenza dipendenti e collaboratori: [anticorruzione@comune.sinnai.ca.it](mailto:anticorruzione@comune.sinnai.ca.it);

Tale norma introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito, secondo cui il dipendente che riferisce al proprio superiore gerarchico condotte che presume illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

In particolare, per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili; la norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al proprio superiore gerarchico.

Pertanto, il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPCT, che valuterà la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto:

- a) al Responsabile titolare di P.O. sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione: egli valuterà tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- b) all'U.P.D.: l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- c) all'Ispettorato della funzione pubblica: l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

L'Ente deve adottare un regolamento per la disciplina del dipendente pubblico che denuncia illeciti all'interno della P.A. (wistleblower).



SEZIONE  
LA TRASPARENZA

## **10 IL PIANO INTEGRATO DI PREVENZIONE CORRUZIONE E TRASPARENZA (PTPCT)**

A partire dal 2017, si registra la piena integrazione dei riferimenti alla trasparenza e integrità nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ora anche della trasparenza (PTPCT), come indicato nella delibera n. 831/2016 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione sul PNA 2016.

Nel PNA 2016 infatti l’Autorità ricorda che la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

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

L’ente è tenuto, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e, in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza: con la presente sezione si adempie a tale obbligo normativo indicando l’approccio dell’amministrazione a tale materia.

Come chiarito nel PNA 2016, in una logica di semplificazione e in attesa della realizzazione di un’apposita piattaforma informatica, il PTPCT è pubblicato sul sito istituzionale al massimo entro un mese dall’adozione. Non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC.

### **Novità legislative**

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

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

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “trasparenza della PA” (l’azione era dell’amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore

del “cittadino” e del suo diritto di accesso civico (l’azione è del cittadino). È la libertà di accesso civico dei cittadini l’oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”, attraverso:

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 dell’azione amministrativa rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (Foia) prevede:

“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.”.

Secondo l’ANAC “la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”.

## **11 IL NUOVO ACCESSO CIVICO**

L’istituto dell’accesso civico è stato introdotto nell’ordinamento dall’articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Secondo l’articolo 5, all’obbligo di pubblicare in “Amministrazione trasparenza” documenti, informazioni e dati corrisponde “il diritto di chiunque” di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L’amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al titolare del potere sostitutivo (articolo 2, comma 9- bis, legge 241/1990).

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

Il D. Lgs. 97/2016 ha modificato ed integrato il D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico, formalizzando le diverse tipologie di accesso ad atti e documenti da parte dei cittadini:

- **accesso “generalizzato”** che determina il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione;
- **accesso civico “semplice”** correlato ai soli atti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione (art. 5 D.lgs 33/2013);
- **accesso documentale** riservato ai soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. (artt. 22 e succ. L.241/90);

La modalità di attivazione **dell’accesso civico generalizzato**, l’iter e le esclusioni e le limitazioni all’accesso, così come dettagliate nelle Determinazioni ANAC n°1309 del 28/12/2016 “*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 comma 3 del D.lgs 33/13*” verranno recepite con l’adozione di specifico regolamento sul nuovo accesso civico e documentale entro il mese di febbraio 2017. In sostanza, l’accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L’accesso civico potenziato incontra quale unico limite “la tutela di interessi giuridicamente rilevanti” secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis che esamineremo in seguito.

L’accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque. La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna.

L’istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;

all’ufficio relazioni con il pubblico;

ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione “per la riproduzione su supporti materiali”, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell’accesso civico è gratuito.

## 12 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, non ch  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 fattibilit  relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle citt  e sull'assetto del territorio, nonch  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, nonch  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 altres  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.

È 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:

la struttura proponente;

l'oggetto del bando;  
l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;  
l'aggiudicatario;  
l'importo di aggiudicazione;  
i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;  
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.

### **13 IL TITOLARE DEL POTERE SOSTITUTIVO**

Il titolare del potere sostitutivo del Comune di Sinnai è il Segretario comunale.

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "istanza di parte", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "titolare del potere sostitutivo".

Come noto, "l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia" (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al titolare del potere sostitutivo affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti.

### **14 OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI TRASPARENZA**

Per quel che concerne i contenuti, elemento necessario della sezione relativa alla trasparenza è quello della definizione, da parte degli organi di indirizzo, degli obiettivi strategici in materia.

Questo è previsto dal co. 8 dell'art. 1 della l. 190/2012, come modificato dall'art. 41 co. 1 lett. g) del d.lgs. 97/2016.

Il legislatore ha rafforzato poi la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT rispetto agli obiettivi degli altri documenti

di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione, nonché, come già osservato nel PNA 2016, con il piano della performance. Ciò al fine di assicurare la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

Il Comune di Sinnai ha approvato con deliberazione di CC n. 24 del 14/07/2016 il Documento Unico di Programmazione 2016- 2018.

In tale atto sono riportati opportuni riferimenti agli approcci e obiettivi di trasparenza per il periodo di riferimento.

Per quanto attiene il Piano delle Performance, essendo lo stesso approvato successivamente all'approvazione del presente PTPCT, si assicurerà la presenza di appositi obiettivi assegnati alla struttura comunale per la realizzazione della piena trasparenza e accessibilità dei dati e documenti in possesso dell'Ente.

## 15 SPECIFICI OBIETTIVI IN MATERIA DI TRASPARENZA

Per il triennio di vigenza del presente PTPC, si dovrà prevedere l'inserimento dei seguenti obiettivi strategici assegnati ai titolari di P.O. e RPCT, contenenti almeno le specifiche iniziative in materia di trasparenza e prevenzione corruzione:

Dettaglio degli obiettivi

<b>Obiettivo</b>	<b>Responsabile</b>	<b>Indicatore</b>	<b>Tempi</b>
Completezza delle pubblicazioni in Amministrazione Trasparente	Tutta la struttura	Percentuale di attestazione obblighi di pubblicazione NV/OIV annuale: > 66%	Entro 31/12 di ogni anno
Verifica formato pubblicazione dati	Tutta la struttura	Verifica attestazione obblighi di pubblicazione NV/OIV annuale: > 66%	Entro 31/12 di ogni anno
Esito pubblicazione XML dati l. 190/2012	Operatori accreditati servizi on line ANAC	Verifica XML Anac: positiva	Entro 31/1 dell'anno successivo
Dematerializzazione e accesso a servizi on line			

## **16. INDIVIDUAZIONE, ELABORAZIONE, TRASMISSIONE E PUBBLICAZIONE DEI DATI – NOMINATIVI DEI RESPONSABILI**

All' art. 10 del d.lgs. 33/2013 è chiarito che la sezione del PTPCt sulla trasparenza deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna di queste fasi relativamente ad ogni obbligo di pubblicazione.

L'Allegato n. 2 “**Mappa trasparenza 2017**” al presente PTPCT definisce gli obblighi di pubblicazione vigenti ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 come modificato al d.lgs. n. 97/2016.

L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è funzionale al sistema delle responsabilità che il d.lgs. 33/2013 articola con riferimento ad ognuno dei soggetti considerati.

Si consideri, ad esempio, quanto previsto dall'art. 43 co. 4 del d.lgs. 33/2103 (i dirigenti responsabili dell'amministrazione e il Responsabile della trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto.

Sia gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8 l. 190/2012) sia la sezione della trasparenza con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni (art. 10 co. 1, d.lgs. 33/2013) costituiscono contenuto necessario del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

In assenza, è configurabile la fattispecie della mancata adozione del Programma triennale della trasparenza per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 19 co. 5 del D.L. n. 90/2014.

## **17. IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA**

Nell'obiettivo di programmare ed integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41 co. 1 lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Si rinvia quindi ai contenuti del paragrafo 1.3 comma b) “Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza”.

## **18. REVISIONE DEI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE E ESTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONI, ATTIVITÀ STRUMENTALI E SERVIZI PUBBLICI**



Questa sezione pone l'attenzione sulle vincolanti responsabilità dell'Ente nei confronti dei soggetti partecipati dall'amministrazione, controllati per via di una partecipazione al capitale sociale.

La responsabilità cui viene chiamato l'Ente controllante si configura in un duplice aspetto:

- a) L' affidamento a tali soggetti di funzioni e attività pubbliche, deve essere preceduto da un'attenta istruttoria e da una congrua motivazione, adottando procedure aperte e garantendo la trasparenza informativa sull'attività svolta e i processi decisionali assunti, dovendo sempre garantire che la parte pubblica possa effettuare un controllo stringente sulle scelte strategiche;
- b) Vigilare in merito agli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per le proprie società partecipate o controllate, definitivamente chiariti con la Determinazione ANAC 831/2016, con particolare attenzione per garantire l'imparzialità di coloro che operano presso gli enti, sia per quanto riguarda gli amministratori sia per quanto riguarda i funzionari, attraverso il maggior controllo dei casi di possibili conflitti di interesse e il maggior livello di trasparenza

Ai sensi di quanto disposto dai commi 611 e 612 della Legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015) e dal decreto legislativo n. 175/2016, in tema della revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici il Comune di Sinnai ha proceduto:

- alla redazione dei “Piani di Razionalizzazione delle Società e partecipazione societarie” con Deliberazione CC 10 del 30/05/2016;

Nell'ambito dei controlli previsti in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza con riferimento a:

- rispetto delle norme di pubblicazione dei dati secondo la griglia prevista dal D.lgs 97/2016;
- controlli in tema di inconfiribilità, incompatibilità e conflitto di interessi;
- verificare le procedure di reclutamento.

Il Comune di Sinnai procederà:

- alla richiesta formale da parte del RPCT alle proprie società partecipate e controllate ed ai controlli periodici dei loro siti istituzionali, riservandosi di informare l'ANAC in presenza di ripetute violazioni della norma:

- alla richiesta formale da parte del RPCT alle proprie società partecipate e controllate ed ai controlli periodici dei loro siti istituzionali, vincolando l'erogazione di contributi all'assolvimento di quanto previsto dalla norma;
- alla Redazione di un protocollo di legalità con le proprie società partecipate e controllate

**ALLEGATO 1 - TABELLA PER LA VALUTAZIONE DEI RISCHI**

<b>INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA'</b>	<b>INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO</b>
<p><b>A) DISCREZIONALITA'</b>                      Il processo è discrezionale?                      - No E' del tutto vincolato: punti 1                      - E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) punti 2                      - E' parzialmente vincolato dalla legge punti 3                      - E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) punti 4                      E' altamente discrezionale: punti 5</p>	<p><b>F) IMPATTO ORGANIZZATIVO</b>                      Rispetto al totale del personale del settore quale è la percentuale di personale impiegata nel processo (in caso di attività comune a più settori, il calcolo va fatto rispetto al numero complessivo) (nel caso di impegno parziale il calcolo va fatto in relazione alla durata complessiva)                      Fino a circa il 20%: punti 1                      Fino a circa il 40%: punti 2                      Fino a circa il 60%: punti 3                      Fino a circa lo 80%: punti 4                      Fino a circa il 100%: punti 5</p>
<p><b>B) RILEVANZA ESTERNA</b>                      Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione?                      - No, ha come destinatario unico o prevalente un ufficio interno: fino a punti 2                      - Si, il risultato del processo è rivolto direttamente, anche in modo prevalente, ad utenti esterni all'ente: fino a punti 5</p>	<p><b>G) IMPATTO ECONOMICO</b>                      Nel corso degli ultimi 3 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico di dipendenti dell'ente o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'ente per la medesima tipologia di evento di tipologie analoghe?                      No: punti 1                      Si: fino a punti 5</p>
<p><b>C) COMPLESSITA' DEL PROCESSO</b>                      Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?                      - No, il processo coinvolge solo l'ente punti 1                      - Si, il processo coinvolge fino a 3 PA fino a punti 3                      - Si, il processo coinvolge oltre 3 PA fino a punti 5</p>	<p><b>H) IMPATTO REPUTAZIONALE</b>                      Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati o trasmessi su giornali, riviste, radio o televisioni articoli su errori, omissioni, denunce etc aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi (quando si concludono con sentenze di condanna passata in giudicato)?                      No: punti 1                      Non ne abbiamo memoria: punti 2                      Si, sulla stampa locale: punti 3                      Si, sulla stampa locale e nazionale punti 4                      Si, sulla stampa locale, nazionale ed internazionale: punti 5</p>
<p><b>D) VALORE ECONOMICO</b>                      Qual è l'impatto economico del processo?                      - Ha rilevanza esclusivamente interna punti 1                      - Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma non di particolare rilievo economico fino a punti 3                      - Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni: fino a punti 5</p>	<p><b>I) IMPATTO ORGANIZZATIVO, ECONOMICO E SULL'IMMAGINE</b>                      A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?                      - A livello di addetto: punti 1                      - A livello di responsabile di procedimento punti 2                      - A livello di responsabile di settore punti 3                      - A livello di più responsabili di settore punti 4                      - A livello di dirigenti/responsabili ed organi di governo: punti 5</p>
<p><b>E) FRAZIONABILITA' DEL PROCESSO</b>                      Il risultato finale del processo può essere raggiunto</p>	

