

Allegato alla deliberazione G.C. n. 11 del 27/01/2017

COMUNE DI COLLINAS

PROVINCIA DEL SUD SARDEGNA

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2017-2019

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

La L. n. 190 del 2012, introducendo l'obbligo normativo di redigere un piano anticorruzione si pone quale declinazione dei principi già introdotti per le aziende private attraverso i c.d. modelli organizzativi previsti dall'art. 6 del D.Lgs. n. 231 del 2001. Questa norma invero precisa che *“se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento e' stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo”*.

In termini analoghi l'art. 1, comma 12, della L. n. 190 del 2012 dispone che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di anticorruzione e di aver osservato le prescrizioni previste nella L. n. 190 del 2012 e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Una prima rilevante distinzione tra i modelli organizzativi di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 231 del 2001 ed il piano di cui all'art. 1 della L. n. 190 del 2012 attiene all'ambito di applicazione oggettivo in quanto mentre i modelli organizzativi devono essere generati per prevenire una pluralità di figure delittuose di natura sia dolosa e colposa, il piano di cui alla L. n. 190 del 2012 è perimetrato alla prevenzione di una figura di reato ben delimitata e circoscritta che coincide con il reato di corruzione. Ne consegue che tutto il piano dovrà precostituire una rete di controlli che troveranno nella prevenzione del reato di corruzione la sua esclusiva modalità applicativa. Nella dinamica dei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere.

Nell'ambito della realizzazione del piano di prevenzione della corruzione l'aspetto economico non è tuttavia l'unico da tener presente, anche in ragione del fatto che *ex lege* viene individuato un soggetto al quale viene appositamente attribuito il ruolo di organo di vigilanza e di determinazione delle attività a rischi corruzione. Ebbene questo soggetto è interno e viene nominato dall'organo politico.

Sarà quindi onere del soggetto, previa indagine dei settori a rischio, precostituire l'elenco delle attività da inserire nella tutela del piano. Sul punto il legislatore al comma 9 lett. a) chiarisce che le attività elencate nel comma 16 sono già in *re ipsa* a rischio corruzione. L'elenco non è tuttavia tassativo giacché al comma 9 si puntualizza che tra l'elenco delle attività a rischio ci sono appunto quelle di cui al comma 16 rimanendo impregiudicato l'esito della verifica del responsabile.

Fondamentale è il postulato secondo cui il piano deve essere concretamente idoneo a prevenire la realizzazione del delitto di corruzione; ne consegue che il soggetto non solo dovrà volere la realizzazione del reato, ma dovrà altresì, per poterlo realizzare, aggirare fraudolentemente le indicazioni del piano medesimo. Solo in questo caso il responsabile potrà essere esonerato dalla responsabilità in oggetto. Per altro se è vero che nei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere è opportuno chiedersi che valore abbia il bene giuridico sotteso al delitto di corruzione che va prevenuto?

Si può ragionevolmente affermare che il valore del bene giuridico sotteso al delitto di corruzione ha un valore non quantificabile posto che costituisce un bene immateriale pilastro dell'ordinamento giuridico.

Il danno all'immagine che deriva dal delitto di corruzione è in grado di offuscare o addirittura di pregiudicare il

prestigio delle istituzioni, posto che l'immagine pubblica investe direttamente il rapporto di fiducia che deve necessariamente sussistere tra Stato e cittadino. Il bene-valore che viene tutelato è quindi l'intimo senso di appartenenza che intercorre tra i consociati e la PA laddove l'immagine ha valore puramente strumentale di indice di corretto esercizio delle funzioni amministrative in aderenza ai canoni del buon andamento e della imparzialità. A fronte di comportamenti infedeli si incrina quel naturale sentimento di affidamento e di appartenenza alle istituzioni anche in virtù del principio di sussidiarietà secondo il quale l'amministrazione deve essere vicina alle esigenze della collettività. La giurisprudenza per spiegare questo fenomeno ha parlato di rapporto di immedesimazione organica di rilievo sociologico prima ancora che giuridico. Questo principio porta ad identificare l'ente con il soggetto che agisce per conto dell'ente.

Per cui il bene giuridico leso è indubbiamente il prestigio della P.A. ossia il discredito che matura nell'opinione pubblica a causa del comportamento del pubblico dipendente.

È stata la giurisprudenza stessa ha sottolineare come proprio nelle difese dei convenuti si esprima l'esistenza di un danno all'esistenza stessa dello Stato, in quanto nelle difese processuali si legge "così fanno tutti ... è pratica diffusa pagare per avere ...".

Per cui si insinua la certezza che solo conoscendo o solo pagando si ottiene la propria soddisfazione. Ebbene, quando nella cittadinanza si ingenera questo modo di pensare, significa che lo Stato è venuto meno, almeno nel modo in cui era stato concepito dai costituenti

PARTE I

CONTENUTI GENERALI

1. Introduzione

La legge 190/2012 - anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*" - reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*. La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

2. Normative di riferimento per il "concetto di corruzione"

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

Il codice penale prevede tre fattispecie:

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

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

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

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

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

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

3. Le novità da recepire nell'aggiornamento del Piano Anticorruzione 2017/2019

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

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

Tutela della trasparenza:

- Nuova delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina → l'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, evidenzia tre macro categorie di soggetti interessati:
 - Pubbliche amministrazioni
 - Soggetti quali:
 - enti pubblici economici ed ordini professionali
 - società in controllo pubblico
 - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni
 - Soggetti quali:
 - società a partecipazione pubblica
 - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici
- Revisione e semplificazione gli obblighi di pubblicazione relativi alla sezione "Amministrazione trasparente", presente nei siti istituzionali degli enti interessati dalla disciplina
- Definizione di un nuovo diritto di "accesso civico", esteso anche a tutti gli atti, i documenti e le informazioni che non sono oggetto di pubblicazione obbligatoria

Prevenzione della corruzione:

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

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

- Promozione di misure di prevenzione:
 - oggettive, che mirano a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche
 - soggettive, che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa ad una decisione amministrativa
- Mantenimento delle disposizioni, contenute nel PNA 2013 come aggiornato dalla Determinazione ANAC n. 12/2015, relative a:
 - impostazione della gestione del rischio
 - definizione delle misure generali e specifiche di prevenzione della corruzione
- Previsione di futuri interventi ANAC relativi alla predisposizione di:
 - Linee guida sulla trasparenza, in sostituzione di quelle presentate con la Delibera CIVIT n. 50/2013 (approvate con Determinazione n. 1310 del 28.12.2016))
 - Linee guida su codici di comportamento e sulle altre misure generali
- Recepimento dei contenuti del D.Lgs. n. 97/2016:
 - Maggior coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico alla predisposizione del PTPC tramite la definizione di obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione
 - Maggior coinvolgimento degli stakeholders nell'elaborazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche tramite comunicati mirati, azioni di sensibilizzazione, ecc)
 - Unificazione, in capo ad un solo soggetto, del ruolo di Responsabile della corruzione e della trasparenza (RPCT), rafforzandolo dei poteri e delle funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico in autonomia ed effettività
 - Rafforzamento dei compiti e dei poteri degli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
 - Creazione di una sezione dedicata alla trasparenza nel PTPC in cui vengano definite le misure organizzative utilizzate per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza (Sezione dedicata che va a sostituire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità - PTTI)
- Azioni e misure per la prevenzione:
 - Codice di comportamento → il PNA 2016 chiarisce che *“gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che,*

a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione. Al riguardo l'Autorità si riserva di adottare linee guida di carattere generale, ove ritenuto necessario procedere a modifiche della delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti.”

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

- gli obblighi di pubblicazioni D.Lgs. n. 33/2013 come modificati e razionalizzati dal D.Lgs. n. 97/2016

- la possibilità di pubblicare, per i dati individuati dall'ANAC, informazioni riassuntive

- la possibilità di assolvimento degli obblighi di pubblicazione di dati già presenti nelle banche dati di cui all'allegato b) del D.Lgs. n. 33/2013, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e la pubblicazione nella sezione “*amministrazione trasparente*” del collegamento ipertestuale alla banca dati

- l'istituzione di un nuovo accesso civico che riconosce “*a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento*”

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

- Misure di rotazione ordinaria o alternative (in caso di impossibilità alla rotazione): da adottare quali misure organizzative generali volte alla prevenzione di fenomeni corruttivi in aree e settori particolarmente esposti a tale rischio

- Misure di rotazione straordinaria: da adottare quali misure organizzative specifiche, a carattere eventuale e cautelare, successive alla manifestazione dei fenomeni corruttivi, dietro avvio di procedimenti penali o disciplinari

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

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

- tenere in considerazione i profili di prevenzione della corruzione nei piani di riassetto e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di individuare la più corretta forma di gestione delle funzioni affidate

- valutare se sia necessario limitare l'esternalizzazione dei compiti di interesse pubblico, con particolare riferimento alle attività strumentali

- vigilanza sui requisiti moralità ed onorabilità, oltre che di quelli economico/professionali, per l'individuazione del socio privato in caso di società mista

- effettuare stringenti e frequenti controlli sugli enti partecipati relativamente agli assetti societari e allo svolgimento delle attività affidate

- promozione della separazione, negli statuti degli enti privati in controllo, delle attività

di pubblico interesse da quelle in regime di concorrenza e mercato

- promozione dell'introduzione, negli statuti degli enti privati in controllo, di una disciplina del personale simile a quella delle pubbliche amministrazioni controllanti
- Whistleblowing → l'Autorità chiarisce che ai fini della tutela del dipendente pubblico segnalante gli illeciti vada dall'amministrazione individuata "*una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente*". In tal senso rilevano le "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" contenute nella determinazione ANAC n. 6/2015
- Semplificazioni per i piccoli comuni: il PNA 2016 introduce interventi di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, e per loro aggregazioni in forme associative, in quanto enti che presentano difficoltà nell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza spesso a seguito dell'esigua disponibilità di risorse umane e finanziarie
 - Disposizioni particolari per le unioni di comuni:
 - Possibilità di predisporre un unico PTPC distinguendo, in base alla titolarità dell'esercizio della funzione, le funzioni svolte direttamente dall'unione da quelle ricadenti nelle competenze dei singoli enti:
 - se lo statuto dell'unione prevede l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, a seguito di un idoneo coordinamento, l'unico PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni, ferma restando la responsabilità diretta per l'attuazione delle misure di prevenzione in capo ai singoli comuni ed, in particolare, ai soggetti incaricati dell'attuazione
 - al contrario, ciascun ente partecipante predispone il proprio PTPC, mutuando o rinviando al PTPC dell'unione per quelle parti del PTPC comuni all'unione (per esempio: contesto esterno)
 - Possibilità di nominare un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT):
 - se i comuni si sono avvalsi della facoltà di redigere un solo PTPC, associando la funzione di prevenzione della corruzione, il RPCT dell'unione svolge i propri compiti anche per i comuni associati, supportato dalla presenza, in ogni ente, di un referente interno per le funzioni non trasferite
 - al contrario, i comuni, che continuano a predisporre PTPC separati, sono tenuti a nominare un proprio RPCT che svolgerà funzione di referente del RPCT dell'unione per le funzioni ad essa attribuite

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

- Disposizioni particolari per la generalità dei piccoli comuni:
 - per i dati relativi al contesto esterno e per una loro prima analisi, i piccoli comuni possono avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture (contestualizzando l'analisi con dati in proprio possesso)
 - le province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale
 - possibilità di individuare nella figura di RPCT il soggetto gestore comune delle segnalazioni di operazioni sospette (di cui all'art. 6, comma 6, Decreto del Ministero dell'interno del 25/9/2015)
- Particolari indicazioni operative → il PNA 2016 fornisce ulteriori disposizioni specifiche per il Settore governo del territorio, in materia di:
 - Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
 - Processi di pianificazione comunale generale
 - Processi di pianificazione attuativa
 - Permessi di costruire

- Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi
- Vigilanza

PARTE II

CONTENUTI DEL PIANO ANTICORRUZIONE DEL COMUNE DI COLLINAS

1. Aspetti critici dell'attuazione del PTPC 2016-2018

Come risulta dalla Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione pubblicata in data sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. 190/2012, il PTPC 2016-2018 del Comune di Collinas non ha registrato un soddisfacente livello di attuazione.

Con nota del RPC prot. 253 del 24.01.2017 indirizzata al Sindaco, alla Giunta, ai Responsabili di Area, ai Consiglieri Comunali ed al Nucleo di valutazione sono state indicate sia le condizioni che di fatto non hanno consentito di porre in essere un adeguato processo valutativo ai fini della gestione del rischio, ovvero:

- pressoché totale disinteresse della parte politica;
- percezione da parte dei dipendenti come di un carico di adempimenti formali eccessivo sia in rapporto alle dimensioni dell'Ente che in considerazione dei carichi di lavoro -già insostenibili- derivanti dalla concomitante necessità di attendere agli ulteriori obblighi posti da altre leggi specifiche;
- dotazione organica inadeguata, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, in relazione alle funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge ha previsto sia le condizioni che hanno ostacolato le attività di programmazione, impulso e coordinamento, oltre che di monitoraggio, del RPC, e cioè:

- la circostanza che il segretario comunale, che negli enti locali coincide ex lege con il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, nei comuni più piccoli, risulta gravato di funzioni plurime che ne rendono opachi ruolo ed attività;

- la circostanza che sovente viene richiesta al segretario, anche in deroga all'assetto competenziale esistente nell'Ente, la risoluzione di tutti i casi e le questioni di natura pratica che quotidianamente si presentano e che si palesano sicuramente maggiormente funzionali alle esigenze primarie dei cittadini, rispetto all'efficace espletamento delle attribuzioni in materia di anticorruzione;

- la necessità della condivisione di tale figura con altri enti per ragioni connesse con il risparmio di spesa, circostanza in ragione della quale la coincidenza segretario/RPC, al netto del disimpegno delle altre attribuzioni istituzionali, non può certamente risultare compatibile con l'efficace espletamento della nuova incombenza professionale;

- la completa deresponsabilizzazione, sul presupposto evidentemente errato che l'anticorruzione riguardi esclusivamente il segretario, di tutti coloro che, a vario titolo, dovrebbero partecipare all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

1.1 Criticità strutturali

Permangono i fattori di carattere strutturale che nel 2016 erano stati indicati come ostativi ad un'efficace strategia anticorruzione. Si fa riferimento, in particolare, alle seguenti criticità:

- qualità e quantità del personale inadeguate rispetto alla sostanziale novità e complessità della normativa;

- esasperato carico di adempimenti spesso starati ed incongrui rispetto alle oggettive capacità operative di enti di piccole dimensioni;

- l'eccessiva formalizzazione imposta dalla legge, che ha mancato di prevedere l'introduzione di forme di adattamento e l'adozione di moduli flessibili rispetto alle previsioni generali con riferimento ai plessi amministrativi più piccoli;

- il generale e progressivo deficit di risorse finanziarie e strumentali che non consente di investire degnamente sulla tematica della prevenzione della corruzione.

1.2. Criticità superabili e relative misure da adottare allo scopo

- opacità del ruolo del segretario comunale e conseguente inevitabile scarto tra le competenze previste a norma di legge, statuto e regolamenti e le pratiche quotidianamente agite. Al fine di superare tale criticità, nel 2016 nello schema di PTPC proposto dal Segretario nella qualità di RPC ed approvato dalla Giunta comunale era stata prevista l'integrazione dell'atto di nomina a RPC che, nel delimitare in maniera chiara le

attribuzioni del segretario comunale, ne garantisca la sostenibilità in rapporto alla effettiva presenza in servizio (come definita in sede di convenzione per l'esercizio in forma associata della relativa funzione) e soprattutto la compatibilità con il ruolo di RPC.

L'art. 41 del d.lgs. 97/2016, al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, ha ora espressamente previsto che l'organo di indirizzo dispone «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPCT.

Nel nuovo PNA si fa riferimento in particolare all'opportunità che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere, e che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

- resistenza dei Responsabili di Area, ed in generale dell'intera struttura, a partecipare, per la parti di rispettiva competenza, alla predisposizione ed attuazione del sistema anticorruzione. Si ripropongono due delle misure individuate nel 2016, e precisamente:

1. assegnazione di specifici obiettivi di performance, sia individuale che organizzativa;

2. introduzione nel Codice di Comportamento dell'ente dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, con conseguenze particolarmente severe in sede di responsabilità disciplinare in caso di violazione;

N.B. Le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 precisano che in caso di ripetute violazioni del PTPC sussiste la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il RPCT non prova di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano. I dirigenti, pertanto, 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.

2. Processo di adozione del P.T.P.C.

L'adozione del presente piano tiene conto delle indicazioni fornite dall'ANAC con la citata determinazione n. 12 del 28.10.2015 secondo cui i fattori di successo per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, evitando che queste si trasformino in un mero adempimento, sembrano essere la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni.

2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il presente piano è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 11 del 27.01.2017

2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Con nota prot. n. 253 del 24.01.2017 si è provveduto a trasmettere al Sindaco, alla Giunta, ai singoli Consiglieri, ai Responsabili di Area ed al Nucleo di Valutazione un documento di inquadramento generale delle modifiche normative al "Sistema dell'Anticorruzione e della Trasparenza" predisposto dal Segretario Comunale, nella qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione, allo scopo di rendere edotti i predetti soggetti sullo stato della normativa in oggetto e sugli obblighi che ne derivano, invitando ciascuno a far pervenire i propri contributi ai fini dell'aggiornamento del P.T.P.C. 2017-2019.

2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del P.T.P.C.T. nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

In data 16.01.2017 è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente apposito avviso per la raccolta di proposte ed osservazioni da utilizzare per la predisposizione del piano. Nessun contributo è pervenuto.

2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del P.T.P.C.

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

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

3. Processo di gestione del rischio

Le principali fasi del processo di gestione del rischio sono rappresentate in maniera sintetica nella figura seguente.

3.1. Analisi del contesto

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

3.1.1. Analisi del contesto esterno

Il Comune di Collinas si estende per 20,79 Km² nella parte nord-occidentale della provincia del Medio Campidano, al confine con quella di Oristano, a sud dei monti della Marmilla. L'abitato, che non mostra segni di crescita edilizia, ha un andamento plano-altimetrico tipico delle zone collinari.

Accanto alle tradizionali attività agro-pastorali ha sviluppato modeste iniziative industriali: il settore primario è presente con la coltivazione di cereali, frumento, ortaggi, foraggi, olivo, agrumi, uva e altra frutta e con l'allevamento di bovini, suini, ovini, caprini, equini e avicoli; il settore economico secondario è costituito da imprese che operano nei comparti alimentare, dell'abbigliamento, del legno, dei laterizi ed edile; il terziario si compone di una sufficiente rete distributiva, che soddisfa le esigenze primarie della popolazione, ma necessita di servizi più qualificati, come quello bancario.

Viste le dimensioni della comunità, non vi sono particolari strutture burocratiche: le uniche attività del genere che vi si svolgono sono quelle destinate al funzionamento dei normali servizi municipali e postali. Va però segnalata la presenza della Pro Loco. Priva di servizi pubblici particolarmente significativi, non dispone di strutture di una certa rilevanza: sociali, sportive e per il tempo libero. Le scuole locali assicurano la frequenza delle classi dell'obbligo; per l'arricchimento culturale è presente la biblioteca comunale intitolata "Giovanni Battista Tuveri". Le strutture ricettive offrono possibilità di ristorazione ma non di soggiorno. A livello sanitario, localmente è assicurato il solo servizio farmaceutico; per le altre prestazioni occorre rivolgersi altrove. I rapporti con i comuni del circondario non sono molto intensi: gli abitanti vi si rivolgono, oltre che per motivi di studio, anche per usufruire dei servizi non disponibili sul posto.

Strettamente legata alla tradizione, costituisce una meta con notevoli potenzialità turistiche.

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

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

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

Si rileva, infine, che pur non evidenziandosi segnali di operatività e/o di infiltrazione da parte delle tradizionali organizzazioni malavitose di tipo mafioso, 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.

3.1.2 Analisi del contesto interno

La struttura organizzativa del Comune di Collinas risponde ad uno schema elementare, semplice e poco strutturato, che si adatta particolarmente agli enti di piccole dimensioni, con una struttura amministrativa piuttosto debole e dotata di risorse limitate. I funzionari sono in numero ridottissimo e per questa ragione svolgono mansioni plurime. Ciò nonostante, il rendimento amministrativo, inteso come il *modo di essere e di operare di una organizzazione in rapporto all'utile che si può ottenere da essa* (cit. BORGONOVÌ) può considerarsi discreto.

Deve, comunque, rilevarsi che, a fronte del progressivo incremento della complessità di contesto ed interna alle aziende pubbliche, aumenta anche il divario tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie e posizioni concretamente istituite, con ogni conseguenza in termini di garanzia per il futuro di soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo. Nè tale divario appare attualmente colmabile, per la ragione decisiva che le variazioni strutturali sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro) che quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione) incontrano come limite una situazione di risorse decrescenti e di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti.

Va, poi, tenuta in debita considerazione, ai fini della presente analisi, una dinamica in parte fisiologica, connessa alla duplice fonte del potere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: da una parte il consenso politico, per la componente di nomina elettiva e dall'altra le competenze tecnico-professionali, per i titolari di posizioni all'interno dell'apparato amministrativo. I due binari rispondono a due logiche non sempre conciliabili e difficilmente sovrapponibili: una prevalentemente esterna, fondata sulle regole del confronto politico e della rappresentanza di gruppi di interessi particolari; l'altra logica è interna al modello organizzativo e quindi a più elevata connotazione aziendale.

3.1.3 Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità

La struttura organizzativa del Comune di Collinas è così articolata:

AREA AMMINISTRATIVA – Responsabile Geom. Francesco Paolo Cannas

- S.I.C. Sistema Informativo Comunale
- U.R.P. Informazioni e relazioni con il pubblico
- Gestione società e organismi a partecipazione pubblica
- Responsabilità civile e patrimoniale verso terzi - servizi assicurativi
- Forme associative per l'esercizio di funzioni e servizi
- Gestione Protocollo, Archivio e Albo Pretorio
- Gestione atti, delibere, raccolte normative
- Provveditorato
- Gestione giuridica del personale
- Gestione amministrativa e utilizzo del patrimonio immobiliare comunale
- Economato
- Inventari e consegnatari dei beni

COMMERCIO E ATTIVITA' PRODUTTIVE

- S.U.A.P. Sportello Unico Attività Produttive
- Commercio in sede fissa, su aree pubbliche ed in forma itinerante
- Pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande
- Organizzazione fiere e mercati
- Esercizi turistici e strutture ricettive
- Promozione turistica

- Attività artigianali e industriali

SERVIZI DEMOGRAFICI

- Anagrafe
- Stato civile
- Censimenti
- Polizia mortuaria

SERVIZI ELETTORALI

- Albi elettorali
- Liste elettorali
- Elezioni
- Referendum
- Istanze, petizioni e iniziative popolari

SERVIZI ALLA PERSONA

- Diritto allo studio e servizi inerenti (mensa scolastica, trasporto scolastico, borse di studio ecc.)
- Asili nido e scuola materna
- Promozione e sostegno delle istituzioni di istruzione e della loro attività
- Orientamento professionale, educazione degli adulti, mediazione culturale
- Istituti culturali (musei, biblioteche, teatri, scuola comunale di musica ecc.)
- Gestione attività ed eventi culturali
- Gestione attività ed eventi sportivi
- Pianificazione e accordi strategici con enti pubblici e privati e con il volontariato sociale
- Prevenzione, recupero e reintegrazione dei soggetti a rischio
- Tutela e curatela di incapaci
- Assistenza diretta e indiretta, benefici economici
- Attività ricreativa e di socializzazione
- Politiche per la casa (Edilizia Residenziale Pubblica, Housing Sociale, azioni di sostegno abitativo)

POLIZIA LOCALE E SICUREZZA PUBBLICA – TUTELA DELLA SALUTE

- Vigilanza, prevenzione ed educazione stradale
- Polizia stradale
- Gestione incidenti ed infortunistica
- Controlli di polizia locale
- Informative
- Sicurezza e ordine pubblico
- Salute e igiene pubblicazione
- Trattamento sanitario obbligatorio
- Zooprofilassi veterinaria
- Randagismo animale e ricoveri

AREA FINANZIARIA – Responsabile Rag. Sandrino Serra

SERVIZIO RAGIONERIA

- Gestione contabilità finanziaria

- Gestione economica del personale
- Partecipazioni finanziarie
- Bilancio preventivo, variazioni di bilancio, verifiche contabili
- PEG Piano Esecutivo di Gestione
- Rendiconto della gestione
- Adempimenti fiscali
- Tesoreria

ENTRATE E RECUPERO CREDITI

Gestione tributi comunali

Concessionari ed altri incaricati della riscossione delle entrate

Pubblicità e pubbliche affissioni

Occupazioni suolo pubblico, per passi carrai e per installazione impianti pubblicitari

AREA TECNICA – Responsabile Ing. Gianluca Fontana

URBANIZZAZIONI PRIMARIE E SECONDARIE

- Progettazione opere pubbliche
- Realizzazione edifici e strutture pubbliche
- Gestione manutenzioni ordinarie e straordinarie del patrimonio e del demanio comunale
- Gestione espropri
- Acquisto, alienazione e/o permuta di aree
- Servizio idrico integrato
- Illuminazione pubblica
- Gestione cimitero

PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO

- Pianificazione e gestione urbanistica
- S.U.E. Sportello Unico Edilizia
- Gestione abusi edilizi
- Gestione impianti tecnologici
- Segnaletica stradale e viabilità
- Mobilità e trasporti
- Catasto

AMBIENTE E SICUREZZA

- Gestione tutela ambientale
- Gestione dei rifiuti
- Protezione civile ed emergenze
- Tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro

3.1.4 Mappatura dei processi

Nel 2016 si era dato atto della necessità di procedere ad una ricostruzione accurata della mappa dei processi organizzativi ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi, e della particolare complessità di tale attività, soprattutto a causa della carenza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa.

Il timore, pertanto, che, al crescere dei livelli di complessità, il modello organizzativo del Comune di Collinas potesse “collassare”, aveva indotto a programmare la mappatura dei processi distribuendola in due annualità (2016 e 2017).

Per il 2017 permangono le perplessità in ordine alla compatibilità della dotazione organica del Comune di Collinas, dal punto di vista numerico, con l'attribuzione di nuovi obiettivi strategici; la difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all'esercizio delle nuove competenze, con evidente sovraccarico dei singoli funzionari, impatta negativamente sul rendimento amministrativo generale del sistema.

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione che si sta adottando, viene pertanto confermato il seguente obiettivo di *performance* per ciascuna delle tre Aree:

- definizione di un elenco completo di tutti i processi organizzativi, con relativa descrizione ed individuazione delle responsabilità e delle articolazioni organizzative che intervengono. Per ciascun processo dovranno risultare: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato – le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi. Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area e dovrà essere concluso nel 2017;

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività svolta nell'ente venga analizzata, al fine di individuare le aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

3.1.5 Individuazione delle aree di rischio

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

Nelle more del completamento da parte dell'ente della rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, come meglio specificato al paragrafo precedente, si individuano provvisoriamente quali attività a rischio corruzione per il Comune di Collinas quelle indicate dalla L. n. 190 e ritenute comuni a tutte le amministrazioni, e precisamente:

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

3.1.6 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). Anche questa fase presuppone la previa rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, pertanto, parallelamente al compimento di tale attività, al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione che si sta adottando, viene confermato il seguente obiettivo di *performance* per ciascuna delle tre Aree:

- identificazione, analisi e ponderazione del rischio per ciascun processo contenuto nell'elenco di cui al paragrafo 3.1.2.2 del presente piano, secondo le modalità illustrate nei paragrafi che seguono. Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area e dovrà essere concluso nel 2017, parallelamente alla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

3.1.7. Identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi ed avere

conseguenze sull'amministrazione.

I rischi sono identificati:

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

3.1.8. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto". Sono, altresì, considerate eventuali circostanze che possano favorire il verificarsi dell'evento.

3.1.9. Stima del valore della probabilità che il rischio di concretizzi

- discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- rilevanza esterna: nessuna rilevanza esterna 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- controlli: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

3.1.10 Stima del valore dell'impatto

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

L'allegato 5 del P.N.A. propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

- impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5);
- impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla pubblica amministrazione a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1;
- impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la pubblica amministrazione, fino ad un massimo di punti 5 per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0;
- impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto è più elevata, tanto maggiore è l'indice (punti da 1 a 5).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

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

3.1.11 La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione", in pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

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

4. Il trattamento

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento", che consiste nel procedimento "per modificare il rischio", ovvero individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Con la più volte citata Determinazione n. 12 del 28.10.2015 l'ANAC ha precisato che l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni e non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative delle stesse. In argomento, si segnala che per l'identificazione e la programmazione delle misure si è tenuto conto delle specificità degli enti di piccole dimensioni, rispetto ai quali l'eccessiva uniformità e rigidità di adempimenti rischiano di nuocere a quell'obiettivo di "buon andamento" che rappresenta il canone superiore cui deve conformarsi l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, nonché delle criticità ulteriori rilevate nella relazione del responsabile per la prevenzione della corruzione, relativamente all'anno 2015, pubblicata sul sito internet dell'Ente.

Il Comune di Collinas appartiene, per dimensione demografica e per struttura organizzativa, al segmento dei comuni "minori", per i quali il sovraccarico di adempimenti e di atti rischia di innescare esso stesso situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione. Per evitare di sovraccaricare l'ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti si è puntato prevalentemente sulla semplificazione, con la previsione di alcune misure di base, essenziali e sintetiche. Ciò non deve far ritenere che si sia voluto escludere la previsione di misure specifiche rapportate alle esigenze dell'amministrazione interessata, anzi. In una piccola amministrazione, infatti, prevalgono inevitabilmente i rapporti immediatamente personali su quelli formalizzati ed il controllo sociale è, normalmente, stretto ed immediato, per cui ogni anomalia o favoritismo appaiono più facilmente rilevabili: in tali contesti il RPC svolge un ruolo di costante richiamo e di assidua interrelazione con i funzionari agenti, richiamandoli immediatamente al rispetto delle norme ed all'osservanza dei doveri d'ufficio. Tale attività non appare suscettibile di determinazione in via preventiva, potendo essere cristallizzata soltanto successivamente al suo svolgimento.

4.1. Misure obbligatorie

Il Piano Nazionale Anticorruzione individua una serie di misure "obbligatorie", la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative, che devono, quindi, essere necessariamente implementate all'interno di ciascuna amministrazione.

4.2 Trasparenza

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato 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 decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto Freedom of Information Act, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "decreto trasparenza".

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

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

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

In ogni caso, la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”.

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

4.3 Comunicazione

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

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

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

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

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

4.4 Attuazione

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

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

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

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

4.5 Organizzazione

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

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

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati.

4.6 Accesso civico

Il rinnovato articolo 5 del decreto legislativo 33/2013 al comma 1 prevede:

"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5 dispone:

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

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

L'accesso civico "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

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

4.7 Dati ulteriori

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

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

- Struttura responsabile della produzione del dato;
- Struttura Responsabile della pubblicazione del dato.

I contenuti delle colonne 7 e 8 potranno essere oggetto di modifica, laddove ne ricorra la necessità.

5. Codice di Comportamento

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni" per assicurare:

- la qualità dei servizi;
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione;
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con "procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Il Codice di comportamento del Comune di Collinas è stato adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 95 del 23.12.2013. In considerazione delle indicazioni fornite dall'ANAC con la determinazione n. 12 del 28.10.2015 è intenzione dell'Ente procedere ad una revisione del proprio Codice entro la fine del 2017.

È intenzione dell'ente, inoltre, predisporre per ogni schema tipo di incarico, contratto, bando, le indicazioni previste nel D.P.R. n. 62/2013 inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta

collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

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

L'appaltatore prende atto che gli obblighi previsti dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 si estendono anche al medesimo e come tale lo stesso si impegna a mantenere un comportamento pienamente rispettoso degli obblighi di condotta etica ivi delineati. A tal proposito le parti dichiarano che un eventuale comportamento elusivo od in violazione degli obblighi di condotta costituiscono causa di risoluzione del presente contratto

5.1. Rotazione del personale

La dotazione organica dell'Ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'Ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "intese" raggiunte in sede di Conferenza Unificata il 24/7/2013: "L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'ANCI e l'UPI si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".

Sulla base delle indicazioni fornite dal PNA 2016, è intenzione dell'Ente promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

La rotazione del personale sarà in ogni caso disposta, con provvedimento motivato, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001.

5.2. Astensione in caso di conflitto di interesse

Ai sensi dell'art. 6 bis nella l. n. 241 del 1990, come introdotto dall'art. 1, comma 41, della l. n. 190 "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale."

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

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

5.3 Svolgimento d'incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

Con deliberazione di Giunta comunale n. 8 del 24.01.2014 l'Ente ha approvato, ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, un apposito Regolamento per la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e criteri per le autorizzazioni di incarichi al personale dipendente.

E' intenzione dell'Ente garantire la puntuale applicazione della suddetta disciplina mediante la predisposizione, a cura del segretario comunale, di apposita scheda-tipo al fine di agevolare l'istruttoria delle richieste che dovessero pervenire.

5.4 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.

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

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

L'Ente applica le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità, tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ANAC con deliberazione n. 833 del 3 agosto 2016 "Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi

Linee guida sugli accertamenti del responsabile della corruzione e prevenzione, vigilanza ed accertamento Anac"

5.5 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

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

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

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'Ente, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto, deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra che deve risultare da specifica clausola contrattuale.

A partire dal 2017 in ogni contratto ed a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

Ai sensi e per gli effetti del comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001 e in virtù di quanto indicato nel Piano Anticorruzione in vigore presso il Comune, e consapevoli della responsabilità penale per falsa dichiarazione si dichiara che non esiste alcuna situazione di conflitto ovvero di altra situazione che possa rientrare nell'ambito di applicazione del comma 16-ter dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001; norma il cui contenuto si dichiara di ben conoscere e che viene per altro allegata al presente atto negoziale. La parte è altresì a conoscenza che i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001, sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

5.6 Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

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

Tra queste, il nuovo art. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

5.7 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

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

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

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

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

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" sono state introdotte delle rigidità procedurali che, per il 2016, non sono risultate sostenibili dall'Ente sia in termini tecnologici che dal punto di vista della relativa spesa.

5.8 Formazione

La formazione è strutturata su due livelli:

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

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

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti comunali, oltre all'Amministrazione comunale, mediante corsi di formazione in sede da tenersi con frequenza almeno annuale.

I soggetti che saranno chiamati ad istruire il personale dipendente, oltre all'Amministrazione comunale, saranno individuati tra esperti del settore.

I contenuti della formazione saranno verteranno sulle tematiche dell'etica pubblica, sugli appalti, sul procedimento amministrativo, sulla disciplina delle autorizzazioni e concessioni e sui principi di buona amministrazione.

Alla formazione in tema di anticorruzione saranno dedicate non meno di otto ore annue per ciascun dipendente o amministratore comunale.

5.9 Patti di integrità

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

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un

controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione n. 4/2012 l'A.V.C.P. precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già onerosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara”* (cfr. Cons. St., Sez. VI, 8/5/2012, n. 2657; Cons. St. 9/9/2011, n. 5066).

Con deliberazione della Giunta comunale n. 49 del 10.06.2016 il Comune di Collinas ha approvato la bozza di “Patto di integrità” trasmesso dalla Regione Sardegna da inserire obbligatoriamente negli avvisi, bandi, lettere di invito, capitolati e contratti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, ovvero di concessione, indipendentemente dalle procedure di scelta del contraente e dalle modalità utilizzate.

5.10 Misure “generali” ed “ulteriori”

Si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in maniera trasversale sull'intera amministrazione che le inserisce nel PTPC a propria discrezione.

In aggiunta alle misure previste al punto 1.2 del presente piano, e nelle more del completamento delle attività di mappatura ed analisi del rischio dei processi si individuano le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il Responsabile di Servizio;

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

c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità.

d) nei rapporti con i cittadini, assicurare la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;

e) nel rispetto della normativa, comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;

f) nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge;
- privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione);
- assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati senza pubblicazione di bandi;
- assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
- assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico

della pubblica amministrazione, dando sempre atto nel provvedimento di acquisto del bene o servizio, che il prezzo di acquisto è inferiore a quello praticato dal mercato elettronico;

- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
- acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.

g) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;

h) negli atti di erogazione dei contributi e nell'ammissione ai servizi:

- predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;

i) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne dando atto altresì, che sono state/saranno seguite le procedure di pubblicazione (preventive e successive) previste dalla legge;

j) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;

k) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni, ecc. e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

6. Misure "specifiche"

Laddove dall'implementazione delle fasi di mappatura dei processi e valutazione del rischio dovesse emergere la necessità dell'adozione di misure specifiche, che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio, le stesse saranno programmate mediante variazione al presente piano.

7. Sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente P.T.P.C. è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio i responsabili di servizio collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

8. Collegamento con il Piano delle *performance* e con il sistema di controlli interni.

Gli obiettivi individuati nel presente piano in merito all'attuazione delle azioni propedeutiche all'implementazione del processo di gestione del rischio saranno opportunamente trasfusi nel Piano delle *Performance* o in analogo documento che l'Amministrazione riterrà di approvare

Il rispetto delle misure individuate nel presente piano sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa normati con regolamento comunale.