



COMUNE DI NURRI

Provincia del Sud Sardegna

Piano triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Nurri 2018 – 2020

(Articolo 1, commi 8 e 9, della legge 60 novembre 2012 numero 190)

Approvato con deliberazione della G. C. n.

Premessa

Il presente atto costituisce l'aggiornamento per il triennio 2018-2020 del piano di prevenzione della corruzione in vigore presso il Comune di Nurri.

L'aggiornamento è stato effettuato attraverso una rivisitazione generale del piano in vigore e della mappatura dei processi interni allegata al piano medesimo, in particolare verificando, e nel caso modificando, i profili di rischio già classificati ed evidenziando i settori per i quali si ritiene opportuno procedere nel periodo di riferimento a verifiche puntuali e complete e non a campione.

Quanto sopra, in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, con oggetto: "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione".

L'ANAC ha voluto così fornire un atto di indirizzo per le amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione, che ha durata triennale ed è aggiornato annualmente.

L'aggiornamento al piano tiene conto inoltre del mutato quadro normativo in materia di whistleblowing, intervenuto con l'entrata in vigore della legge 30 novembre 2017, n. 179, che ha sostituito l'art. 54 - bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si ricorda che la definizione del fenomeno di corruzione acquisisce un concetto più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione e coincide con un nuovo concetto: "maladministration". Con tale termine si intende l'assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Il P.T.P.C.T. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive il processo finalizzato a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue

prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo.

Il P.T.P.C.T. è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi. Il P.T.P.C.T. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Tra i contenuti necessari del P.T.P.C.T. vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, comma 8, come novellato dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016). L'ANAC raccomanda agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione.

Secondo le indicazioni dell'ANAC le misure di prevenzione della corruzione vengono adeguatamente progettate per essere sostenibili e verificabili. In ogni modo per assicurare un efficace sistema di prevenzione della corruzione occorre garantire un'accurata azione di monitoraggio sull'implementazione del PTPC.

Come per la trasparenza, l'individuazione dei doveri di comportamento attraverso l'adozione di un Codice di comportamento è misura di carattere generale, già prevista dalla legge e ribadita dal PNA, volta a ripristinare un più generale rispetto di regole di condotta che favoriscono la lotta alla corruzione riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale.

1. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (RPCT).

Il Comune di Nurri si trova, allo stato attuale, in assenza del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, a causa della vacanza far data dal 20/11/2017 della sede di Segreteria, coperta attualmente da Segretario comunale a reggenza che sta comunque provvedendo agli adempimenti richiesti dalla normativa anticorruzione.

IL RPCT, con il supporto dei responsabili di servizio, verifica l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, propone la modifica dello stesso in caso di accertate significative violazioni o quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

individua il personale da inserire nei programmi di formazione; cura la pubblicazione sul sito web istituzionale una relazione recante i risultati dell'attività svolta, entro il 15 dicembre di ogni anno, salvo proroga, e trasmette la relazione di cui sopra alla Giunta oppure, nei casi in cui l'organo lo richieda o qualora lo stesso responsabile lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività svolta; 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, adeguandolo alla normativa sulla prevenzione della corruzione.

2. I REFERENTI PER LA PREVENZIONE.

I referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza sono individuati nelle seguenti figure:

a) responsabili dei procedimenti:

- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, nonché il costante monitoraggio sull'attività svolta dai responsabili assegnati agli uffici di riferimento.

b) i responsabili per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

- partecipano al processo decisionale e di gestione del rischio;

- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);

- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;

- adottano le tutte misure gestionali, necessarie all'attuazione del piano (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);

c) l'Ufficio Procedimenti Disciplinari:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, provvedendo tra l'altro alle comunicazioni

obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria, proponendo l'aggiornamento del codice di comportamento.

d) il Nucleo di Valutazione:

- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);
- svolge l'attività di monitoraggio in materia di raggiungimento degli obiettivi rafforzando il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

e) tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 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 in conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

f) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
 - segnalano le situazioni di illecito (Codice di comportamento);
- sono soggetti al codice di comportamento.

3. LE RESPONSABILITÀ.

a) del Responsabile per la prevenzione e trasparenza:

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al responsabile sono previste 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 amministrativa 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”.

b) dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione:

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate nelle singole amministrazioni e trasferite nel P.T.P.C. devono essere rispettate da tutti i dipendenti (Codice di comportamento); “la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare” (art. 1, comma 14, l. n. 190).

Dei responsabili per omissione totale o parziale o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte e più in generale nella gestione del rischio. L’art. 1, comma 33, l. n. 190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009,

- va valutata come responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;

- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio. Si evidenzia inoltre una più generale responsabilità legata alla gestione del rischio all’applicazione delle misure contenute nel piano.

4. IL MONITORAGGIO

I responsabili di P.O. sono tenuti a collaborare costantemente all’attività di monitoraggio, sia attraverso il presidio delle attività e dei comportamenti, sia attraverso la fattiva collaborazione con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Al termine di ogni anno il responsabile della prevenzione è tenuto a predisporre una relazione contenente gli esiti del monitoraggio e delle verifiche effettuate, da cui si possa avere traccia degli adempimenti assegnati e dell’effettiva realizzazione di quanto richiesto.

Il responsabile anticorruzione esercita l'attività di vigilanza e monitoraggio in ordine all’attuazione del piano ai sensi di quanto previsto dal piano nazionale anticorruzione, con riferimento agli ambiti previsti dal PNA.

Il responsabile anticorruzione, inoltre, attraverso gli esiti delle verifiche di cui sopra, assicura che le misure previste nel piano risultino idonee, con particolare riferimento all'effettivo rispetto delle misure previste, attraverso l'attuazione di controlli periodici e l'assegnazione di specifiche prescrizioni.

Al fine di dare attuazione alle predette prescrizioni, il responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a effettuare la vigilanza e il monitoraggio, nel rispetto delle previsioni del presente piano e delle schede allegate, per ognuna delle aree di rischio individuate, evidenziando le misure messe in atto, anche mediante l'utilizzo di indicatori, anche con l'ausilio degli organismi di controlli interni.

5. LA TUTELA DEI "WHISTLEBLOWER".

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

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

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

Per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del cod. civ. Tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

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

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

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile la tutela dell'anonimato del whistleblower.

In ogni caso, il soggetto destinatario delle segnalazioni è individuato nel Segretario Comunale - Responsabile della prevenzione della Corruzione, che può essere contattato dal dipendente personalmente o tramite mail personale secondo le modalità indicate nel sito internet dell'ente sezione trasparenza ; detto responsabile è tenuto al segreto ed al massimo riserbo e ad applicare con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

6. LA TRASPARENZA

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità,*

trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

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

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

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).

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

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

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

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*”.

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

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

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

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di *“rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti”* (PNA 2016 pagina 24).

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

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

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

6.1. Sistema della trasparenza del Comune di Nurri

La struttura di supporto al RPTC è costituita dai Responsabili dei Settori e dai Referenti.

Compiti e responsabilità dei Responsabili dei Settori:

- individuano ed elaborano i dati oggetto di pubblicazione, con il coinvolgimento degli stakeholder interni (organizzazioni sindacali, dipendenti) ed esterni (cittadini, associazioni, imprese, enti, ecc.);
- adempiono agli obblighi di pubblicazione;
- garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione

della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate, ex art.6 e art.7 del D.Lgs 33/2013;

- elaborano iniziative per incrementare il livello di trasparenza e per promuovere la legalità e la cultura dell'integrità;
- individuano, all'interno della propria struttura, i "Referenti", personale preposto all'esercizio delle suddette funzioni e lo comunicano al RPTC.

L'attività di pubblicazione riguarda tutti i responsabili, ciascuno per competenza, secondo le tipologie di atti o documenti la cui pubblicazione è obbligatoria per legge o per deliberazione dell'Ente.

6.2. Recepimento indicazioni ANAC sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016

Nell'adunanza del 28 dicembre 2016, ANAC ha approvato in via definitiva con delibera n. 1310 le "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016".

Pertanto si è provveduto ad adeguare il Portale dell'Amministrazione Trasparente in uso presso il Comune di Nurri.

Nello specifico le modifiche operative di rilievo sono le seguenti:

a) le sezioni:

- *Disposizioni generali - Burocrazia zero*
- *Performance - Benessere organizzativo*
- *Attività e procedimenti - Dati aggregati attività amministrativa*
- *Attività e procedimenti - Monitoraggio tempi procedimenti*
- *Controlli sulle imprese*

sono state classificate come "Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria". Quindi i contenuti di queste sezioni restano visibili fino alla scadenza dell'obbligo di pubblicazione, mentre non sarà più possibile caricarne i dati.

b) le sezioni:

- *Personale - Dirigenti Cessati*
- *Personale - Sanzioni per mancata comunicazione dei dati*
- *Controlli e rilievi sull'amministrazione - Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe*
- *Controlli e rilievi sull'amministrazione - Organi di revisione amministrativa e contabile*
- *Controlli e rilievi sull'amministrazione - Corte dei conti*
- *Pagamenti dell'amministrazione - Dati sui pagamenti*
- *Opere pubbliche - Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*
- *Opere pubbliche - Atti di programmazione delle opere pubbliche*
- *Opere pubbliche - Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche*

sono state istituite come nuove sezioni.

c) le sezioni:

- *Disposizioni generali - Attestazioni OIV o struttura analoga*
- *Performance - Documento dell'OIV di validazione della Relazione sulla Performance*
- *Performance - Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*

sono state accorpate nella nuova sezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione - Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe".

Infine, oltre ad adeguare il portale, si è provveduto all'allineamento dei contenuti esistenti oggetto di ricollocazione nelle relative nuove sezioni.

6. 3. Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1. **la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2. **il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;

b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

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

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

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

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

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:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'ufficio relazioni con il pubblico;
3. 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.

6.5. La trasparenza e le gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di*

concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

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

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

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

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell' articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione".

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

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;

- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

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

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

7. ANALISI DEL CONTESTO

7.1. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati. Secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

Per la regione di appartenenza risulta quanto segue: La Sardegna è caratterizzata da manifestazioni delinquenziali di matrice autoctona - talora anche strutturate - ma estranee alle modalità ed alle finalità criminali tipiche delle storiche aggregazioni mafiose. Tuttavia si sono rafforzati i legami con alcuni dei principali sodalizi della Camorra e della 'Ndrangheta, finalizzati all'approvvigionamento di sostanze stupefacenti che vengono prevalentemente introdotte nelle "piazze" di consumazione del cagliaritano, del sassarese e delle aree turistiche. Evidenze investigative degli ultimi anni confermano l'orientamento di associazioni malavitose - sia endogene che allogene - alla commissione di delitti contro il patrimonio, allo sfruttamento della prostituzione, al traffico ed allo spaccio di sostanze stupefacenti. Quest'ultimo, in particolare, si è progressivamente indirizzato verso contesti extraisolani (nord e sud Italia) e internazionali (Spagna, Belgio, Olanda, Marocco, Colombia e Brasile). Le

vie d'accesso o di spedizione privilegiate dei narcotici per/o dalla Sardegna sono i porti e gli scali aerei di Olbia, Porto Torres, Cagliari ed Alghero. Sempre più significativo è il ruolo esercitato da sodalizi criminali stranieri, in specie albanesi, spagnoli, nigeriani, romeni, colombiani. Risulta attivo il canale di importazione marocchino, a cui è principalmente riconducibile l'introduzione di hashish. Aggregazioni delinquenziali di tali origini risultano in costante contatto, oltre che con il proprio paese, con la Spagna e connazionali gravitanti in Campania. Le mire dei sodalizi criminali locali si indirizzano alla ricerca di stabili possibilità di inserimento nei mercati di investimento più remunerativi. In questo senso continua ad essere privilegiata l'acquisizione di proprietà immobiliari e la rilevazione di attività commerciali - in specie quelli che insistono presso gli insediamenti turistici di maggior rilievo - con il fine di riallocare e reinvestire capitali di provenienza illecita. Gli atti intimidatori nei confronti di amministratori di Enti locali, ma anche avverso imprenditori e titolari di esercizi commerciali, costituiscono una fenomenologia delittuosa ancora molto diffusa in Sardegna, ove, invero, si connota di caratteristiche proprie, sia in termini di genesi e motivazioni delle condotte illecite, che nelle stesse modalità esecutive. E' parimenti inequivoca la "continuità" e la "coerenza" di tale percezione con la volontà di risolvere dissidi privati e/o esprimere il proprio malessere secondo l'esclusivo, isolano retaggio della "balentia" - ossia dell'onore - e, più in generale del "codice barbaricino". Il 5 marzo 2015, a Cagliari, il Ministro dell'Interno, unitamente al presidente della Regione, ai Prefetti e al Presidente dell'ANCI Sardegna, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa per la promozione e la diffusione della cultura e della legalità. Nel corso dell'incontro è stata affrontata la tematica degli atti intimidatori in danno degli amministratori pubblici, delineando attività ed obiettivi operativi in capo alla Sezione Provinciale dell'Osservatorio Nazionale in ordine alla fenomenologia degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori pubblici locali.

- A livello territoriale locale risulta quanto segue: Il Comune di Nurri fa parte della neo costituita provincia del Sud Sardegna per la quale ancora non sussistono rilevazioni specifiche; va pertanto considerato il contesto della provincia di Cagliari. A Cagliari, pur manifestandosi le fisiologiche criticità proprie dei centri urbani di media-grande estensione, non si rilevano segnali di operatività di sodalizi di tipo mafioso. Nel recente passato, tuttavia, è stato riscontrato - soprattutto con riguardo a tentativi di condizionamento nella fase di aggiudicazione delle gare di appalto - il coinvolgimento di elementi in qualche maniera contigui a clan camorristici in alcune attività illecite condotte da imprenditori locali. L'attenzione dei sodalizi delinquenziali autoctoni è costantemente orientata a cogliere e intercettare le più vantaggiose possibilità di inserimento nei comparti più stabili e sicuri. Ciò, anche e soprattutto, acquisendo immobili - con l'obiettivo di poter riallocare capitali di provenienza illecita (traffico di

stupefacenti, rapine, sfruttamento della prostituzione, ecc.) - ovvero rilevando pubblici esercizi in condizioni di sofferenza economica.

7.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è ripartita in Aree.

Ciascuna Area è organizzata in Uffici.

La dotazione organica del Comune di Nurri risulta di seguito esposta:

AREA	SERVIZI	CATEGORIE					POSTI IN ORGANICO		
		D1	C	B 3	B	A	COPERTI	VACANTI	TOTALE
AMMINISTRATIVA	SEGRETERIA AFFARI GENERALI DEMOGRAFICO VIGILANZA COMMERCIO	1	3	1	1	0	5	1	6
TOTALE		1	3	1	1	0	5	1	6
FINANZA E TRIBUTI	CONTABILITA' - PAGHE - IMPOSTE E TRIBUTI - PATRIMONIO - ECONOMATO	1	1	0	0	0	2	0	0
TOTALE		1	1	0	0	0	2	0	2
TECNICA	TECNICO MANUTENTIVO EDILIZIA PRIVATA E PUBBLICA	1*	3**	0	1	0	3	2**	5
TOTALE		1*	3**	0	1	0	3	2**	5
SOCIO CULTURALE	SOCIO CULTURALE	1	0	0	0	0	1	0	0
TOTALE		1	0	0	0	0	1	0	1
TOTALE GENERALE		4	7	1	2	0	11	3	14

* *part-time*

** *n. 1 part-time*

8. MAPPATURA DEI PROCESSI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'ente è riportata nel PTPC 2017 - 2019 cui si rinvia. Alla presente vengono allegate (Allegato A) le **“Schede di rilevazione del rischio”**.

9. MISURE DA ADOTTARE PER IL CONTENIMENTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO

9.1. Formazione in tema di anticorruzione

9.1.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

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

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

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

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

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

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

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

9.1.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

9.1.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

9.1.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

9.1.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

9.1.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 8.1.2.

9. 2. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di 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.

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'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire 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 4/2012 l'AVCP precisava che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)*".

MISURA:

la Regione Autonoma della Sardegna, in collaborazione con ANCI Sardegna:

- ha inteso supportare un processo complessivo di miglioramento del sistema pubblico territoriale, anche attraverso il rafforzamento e la promozione dell'integrità nell'agire pubblico e nella società civile;
- ha scelto di raggiungere tale finalità promuovendo una misura di prevenzione che è da tempo ampiamente diffusa in tutta l'Unione Europea: i patti di integrità, da sottoscrivere per tutte le procedure di appalto finalizzate all'acquisizione di servizi e forniture e alla realizzazione di lavori;
- ha sottoscritto il 15 giugno 2015 un protocollo d'intesa in raccordo con Transparency International;

Il Comune di Nurri con deliberazione G.C. n. 39 del 07.09.2015 ha aderito al Protocollo di Intesa trasmesso con nota prot. 5294 del 27 luglio 2015 dalla RAS nella quale, tra l'altro, ha sottolineato che i trasferimenti ai Comuni che genereranno l'attivazione di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture saranno connessi all'applicazione del patto d'integrità

L'ente nel corso del 2017 ha applicato il patto di integrità imponendone l'accettazione, in sede di gara, ai concorrenti.

9. 3. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del sistema dei controlli interni dell'ente.

9. 4. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 28 del 30.09.2008.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

Misura:

nel corso del 2018 si procederà ad aggiornare oppure ad approvare un nuovo regolamento per la suddetta materia.

9. 5. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.