

COMUNE DI NURAGUS

(Provincia Sud Sardegna)

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2018-2020

(Allegato alla deliberazione della Giunta Comunale n. 30 del 09/05/2018)

Sezione I° Piano triennale prevenzione corruzione

1) PREMESSA

La legge 6 novembre 2012, n. 190, rubricata "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" sancisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di dotarsi di un piano triennale di prevenzione della corruzione.

Tale piano deve essere approvato entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali il piano è approvato dalla Giunta, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della predetta legge, come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n. 97/2016.

La citata legge, all'art. 1, comma 5, lett. a, dispone che il piano triennale di prevenzione della corruzione "fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio". Il piano del Comune di NURAGUS risponde alle esigenze indicate nell'art. 1, comma 9, della legge n. 190/2012, compatibilmente con la piccola realtà dell'ente medesimo.

Del piano sono parte integrante le disposizioni in materia di trasparenza ed integrità ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 ed al piano medesimo sono allegate le tabelle relative agli obblighi di pubblicazione, sempre in tema di trasparenza amministrativa, cui il Comune è soggetto.

Criticità

Si ribadisce quanto già evidenziato nei precedenti Piani Triennali di prevenzione della corruzione.

«Nessun documento sul "piano di prevenzione della corruzione" redatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC o da altre autorevoli istituzioni tiene nella dovuta considerazione le difficoltà operative che i Comuni più piccoli incontrano nell'attuazione delle prescritte disposizioni in materia.

Nel Piano Nazionale Anticorruzione, in particolare, neppure a seguito dell'aggiornamento del 28 ottobre 2015, non si rinviene alcuna specifica indicazione, tantomeno di carattere operativo, rivolta alle amministrazioni di minori dimensioni, caratterizzate da una struttura organizzativa rigida e da una dotazione organica ridotta chiamate a far fronte ad una sterminata miriade di adempimenti burocratici (che ogni settore dell'amministrazione è chiamato a svolgere, non solo in materia di "trasparenza", ma anche sotto forma di richieste e/o segnalazioni e/o rendicontazioni e/o riscontri di ogni genere da e verso gli enti e i soggetti più disparati).

In tali enti, un piano con prescrizioni di carattere estremamente dettagliato e puntuale rischierebbe di aggiungere ulteriori e pesantissimi elementi di rigidità, compromettendo le già ridotte capacità operative, e di contenere disposizioni in larga parte pleonastiche, oltre che inefficaci. Invero, nel predetto aggiornamento del P.N.A. del 28 ottobre 2015, alle pagine 5-6 si segnala che "la qualità dei PTPC sembra scontare problematiche e cause strutturali che concernono, da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni "... e che "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... (omissis) ... Questa impostazione è fatta propria dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» che, all'art. 7 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), sottolinea la necessità della «precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni... (omissis).»

Tuttavia, dalla lettura dello "Schema di decreto legislativo recante 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", che dovrebbe attuare sul punto la predetta legge n. 124/2015, non sembrano potersi trarre utili indicazioni, neppure per l'avvenire. All'art.41, infatti, si legge soltanto che: All'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 sono apportate le seguenti modificazioni: ... (omissis). il comma 6, è sostituito dal seguente: "6. Le amministrazioni di piccole dimensioni possono aggregarsi per definire in comune il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis. Ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione ". Le soluzioni che si prospettano non paiono in grado di poter risolvere i problemi attuali.

Invero, un 'eventuale aggregazione tra più enti per "definire in comune un piano anticorruzione" può solo spostare, ma non affrontare in modo decisivo la questione, che è di carattere contenutistico ed operativo.

Le criticità organizzative esposte non consentono allo stato attuale l'effettuazione di una completa ed esaustiva "mappatura" di tutti i "processi" come richiesto formalmente dal P.N.A., ma soltanto una ricognizione dei "macro-processi" svolti e delle relative "aree di rischio" (di seguito descritte al paragrafo 5). Il "completamento" della "mappatura" avverrà secondo le indicazioni che verranno fornite dall'ANAC e in ragione della effettiva possibilità della struttura e della concreta utilità ai fini della prevenzione del rischio».

Considerazioni analoghe devono essere svolte anche a seguito dell'approvazione del D.Lgs. n. 97/2016 che con l'art. 41 ha modificato l'art. 1, co. 6, della l. 190/2012 nei termini sopra esposti, ossia disponendo soltanto che "i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione".

Le indicazioni fornite dall'ANAC con la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, avente ad oggetto "Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016", nella sezione di "approfondimento" rivolta ai "piccoli comuni", si limitano semplicemente - dopo una brevissima "valutazione dei PTPC dei piccoli comuni" - a suggerire "forme di aggregazione tra i comuni" (unioni o convenzioni di comuni) e concernono precipuamente la procedura di approvazione del piano e la nomina e le funzioni del responsabile anticorruzione (così anche per la "specifica misura di semplificazione" relativa alla «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione»).

Non si riscontrano, però, consigli o raccomandazioni di carattere concreto, riguardanti specifici contenuti o eventuali precise misure anticorruzione da adottare, che sembrerebbero essere stati rimandati ad un momento ancora da venire. Si legge, infatti, che: *"L'ANAC si riserva di elaborare indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo"*.

Analogamente, in materia di "trasparenza", si legge soltanto che: *"Particolari modalità semplificate per l'attuazione degli obblighi di trasparenza da parte dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, previste nell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, saranno oggetto di specifiche Linee guida dell'Autorità"*.

In definitiva, l'unica misura di "semplificazione" indicata nel Piano Nazionale Anticorruzione pare essere quella relativa alla *"possibilità di assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati"*.

L'ulteriore affermazione contenuta nel P.N.A. secondo cui *"le "zone omogenee" delle città metropolitane possono rappresentare un utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi del contesto esterno e della predisposizione del PTPC"* - a prescindere da ogni eventuale ulteriore considerazione – non può ovviamente riguardare questo Comune; mentre sorprende alquanto che nel P.N.A. si ritenga che *"le province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale, come precisato al § 3.1."* alla luce delle disposizioni normative che negli ultimi anni hanno interessato tali enti nella prospettiva della loro soppressione, arrestatasi solo a seguito del recente referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Alla data di redazione del Piano 2018/2020 permangono le criticità sopra citate.

2) Responsabile della prevenzione della corruzione

In base a quanto disposto dall'art. 1 comma 7 della legge n. 190/2012, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato nel segretario comunale dell'ente.

Il segretario provvede agli adempimenti che la legge pone a carico del responsabile della prevenzione della corruzione in quanto compatibili con la specifica realtà dell'ente e con il ruolo e le funzioni in esso attribuite al segretario medesimo.

3) Processo di adozione e di attuazione del piano

Con avviso pubblicato sul sito dell'Ente prot. n. 89 dell'11 gennaio 2017 è stata indetta una consultazione pubblica per l'aggiornamento del piano per la prevenzione della corruzione, invitando i cittadini, singoli o associati, a presentare proposte e/o osservazioni per l'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, entro il 27 gennaio 2017, ma non sono pervenute né proposte, né osservazioni in proposito. La Giunta comunale ha approvato il piano con apposita deliberazione, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione.

Nel corso dell'attuazione del piano verranno coinvolti, a diverso titolo, i responsabili dei settori ed il restante personale dell'ente, anche al fine di adottare, in una fase successiva nel corso dell'anno, modifiche o implementazioni del piano medesimo.

Si ritiene adeguato alle contenute dimensioni demografiche dell'ente il coinvolgimento di "attori esterni" attraverso la pubblicazione del piano medesimo sul sito istituzionale dell'ente, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un piano aggiornato, e attraverso le misure di sensibilizzazione indicate nel successivo paragrafo 10.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione, in sede di applicazione del piano, potrà disporre le opportune misure di semplificazione degli adempimenti previsti dalle disposizioni normative anticorruzione, in linea con le prescrizioni e le indicazioni che verranno in tal senso dettate dall'Autorità nazionale anticorruzione.

4) Analisi del contesto

I dati completi per l'analisi del contesto sono già contenuti in altri strumenti di programmazione e rendicontazione (documento unico di programmazione, conti annuali, piano degli obiettivi e relazione della performance, etc.), ai quali si rinvia. I predetti documenti sono pubblicati nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente

Ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente per la individuazione e programmazione delle misure di prevenzione si segnala quanto segue.

Contesto esterno:

- piccolo Comune situato al centro della Sardegna, circa 916 abitanti;
- realtà sociale e imprenditoriale fortemente colpita dalla crisi economica degli ultimi anni;
- non sono stati riscontrati fenomeni di criminalità organizzata, né altri particolari fenomeni criminali che abbiano riguardato intimidazioni all'esercizio dell'attività istituzionale.

Contesto interno:

- rigidità e debolezza della struttura organizzativa;
- dotazione organica limitata (otto dipendenti),
- elevato grado di autoreferenzialità (in particolare per quanto concerne i responsabili dei settori, sui quali si concentrano quasi interamente le incombenze e le responsabilità di tutte le fasi della maggior parte dei procedimenti);
- quattro settori (amministrativo, socio-culturale, finanziario, tecnico);

5) Aree di rischio - "mappatura" macro processi e processi - individuazione degli eventi rischiosi e valutazione del rischio - misure di prevenzione.

• **Processi finalizzati all'acquisizione ed alla progressione del personale;**

in particolare:

- concorsi per assunzioni a tempo determinato o indeterminato;
- selezioni per assunzioni a tempo determinato
- convenzioni con altri enti per l'utilizzo di personale;
- progressioni economiche o di carriera;
- assunzioni per chiamata diretta nominativa.

Strutture organizzative interessate:

- Giunta Comunale (ex art. 91 T.U.E.L.);
- Tutti i settori in cui si articola il Comune (amministrativa, socio-culturale, finanziaria, tecnica).

Responsabilità: Sindaco, Giunta Comunale e Responsabili dei settori per le rispettive competenze.

Rischi:

- bando di selezione "modellato" per un candidato specifico;
- commissione di concorso irregolarmente composta al fine di reclutare candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali che garantiscono l'imparzialità della selezione o del concorso;
- progressioni economiche o di carriera irregolari o illegittime per agevolare dipendenti o candidati particolari.

Valutazione dei rischi:

bassi; permangono numerosi vincoli disposti dalla legge, di carattere finanziario e procedurale; eventuali assunzioni, che dovranno effettuarsi in conformità con quanto previsto negli atti di programmazione generale dell'amministrazione, potranno avvenire solo per un limitatissimo numero di unità lavorative in relazione alle cessazioni dal servizio, e comunque nel rigoroso rispetto dei predetti vincoli; si è in attesa di conoscere se e come incideranno su tali processi le "gestioni associate" delle funzioni previste dalla riforma nazionale e regionale; non sono previste progressioni economiche o di carriera comunque denominate.

Misure di prevenzione:

in ragione di quanto sopra, non sono necessarie prescrizioni particolari oltre al richiamo al rispetto delle regole che limitano le assunzioni e le spese di personale; in ogni caso, per il futuro, per l'indizione di concorsi, i bandi di selezione dovranno prevedere meccanismi oggettivi e trasparenti in ordine ai requisiti attitudinali e professionali e le commissioni dovranno avere una composizione esclusivamente "tecnica" con membri di comprovata esperienze e specchiata moralità; i componenti le commissioni di concorso, inoltre, dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti al concorso; le assunzioni "dirette" potranno avvenire solo in casi eccezionali consentiti dalla legge e per limitatissimi periodi.

• **Processi finalizzati all'affidamento di lavori, forniture e servizi, nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;**

in particolare:

- affidamenti a seguito di procedure di gara (aperte o ristrette o negoziate);
- affidamenti mediante il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- affidamenti diretti;
- affidamenti di servizi di progettazione.

Articolazione dei processi: programmazione, predisposizione della gara o dell'affidamento, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione.

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

L'eventuale prossimo utilizzo della "centrale di committenza" non ridurrà il rischio, ma semplicemente lo allocherà altrove.

Responsabilità: Responsabili dei settori.

Rischi:

- utilizzo di uno strumento o di un istituto improprio per l'affidamento;
- non corretta determinazione del valore del contratto;
- non corretta valutazione delle offerte;
- offerte anomale;
- immotivata revoca del bando;
- scostamenti dal cronoprogramma;
- varianti in corso d'opera non giustificate;
- uso distorto dello strumento dell'offerta economicamente più vantaggiosa per favorire un determinato soggetto o impresa;
- accordi collusivi tra le imprese per manipolare gli esiti delle procedure di affidamento;
- improprio utilizzo del subappalto;
- improprio utilizzo degli strumenti previsti per i soli interventi d'emergenza;
- improprio utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali;
- relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti delle imprese appaltatrici e i responsabili o i dipendenti dell'amministrazione.

Valutazione dei rischi: medio-alti (vedi anche scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati, nel rispetto delle linee guida dettate dall'ANAC;
- rispettare rigorosamente il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;

- assicurare la seduta pubblica anche in caso di procedure negoziate (ad eccezione delle procedure telematiche laddove le offerte sono aperte "online");
- ridurre l'incidenza percentuale degli affidamenti diretti sul totale degli affidamenti;
- definire in maniera certa e puntuale l'oggetto del contratto;
- procedere ad adeguati controlli delle offerte che appaiano anomale;
- allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni mobili 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;
- rispettare rigorosamente le prescrizioni relative agli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione; in ogni caso, procedere agli acquisti preferibilmente con i predetti strumenti;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori delle convenzioni Consip o della centrale di committenza regionale;
- assicurare rigorosamente la rotazione tra le imprese destinatarie di affidamenti diretti, nel rispetto delle linee guida dettate dall'ANAC;
- assicurare rigorosamente la rotazione tra i professionisti nell'affidamento degli incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta, nel rispetto delle linee guida dettate dall'ANAC;
- procedere alla revoca del bando solo per oggettive ragioni finanziarie od organizzative e per comprovati motivi di interesse pubblico;
- contenere il più possibile gli scostamenti dai cronoprogrammi, esplicitandone adeguatamente le ragioni tecnico-organizzative e/o finanziarie, e limitare l'incidenza delle varianti in corso d'opera, da autorizzare solo con provvedimento adeguatamente motivato;
- autorizzare il subappalto solo con provvedimento espresso e adeguatamente motivato;
- stimare preventivamente, per quanto possibile, l'entità degli interventi di urgenza da commissionare, ricorrendo ad imprese di comprovata capacità professionale secondo corrette condizioni economiche e nel rispetto del principio di rotazione;
- inserire nei bandi, nei capitolati e nei contratti la disposizione che le controversie sono devolute all'autorità giudiziaria, con esclusione della competenza arbitrale;
- limitare l'utilizzo dello strumento dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai soli casi in cui sia effettivamente necessario per legge o per le caratteristiche peculiari dell'affidamento;
- denunciare all'autorità giudiziaria notizie su accordi collusivi tra le imprese per manipolare gli esiti delle procedure di affidamento;
- rigoroso rispetto del dovere di astensione dei dipendenti e, in particolare, dei responsabili dei servizi in caso di conflitto di interessi (come da codice di comportamento);
- i componenti le commissioni di gara dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;

- predisporre adeguati sistemi di vigilanza sull'esecuzione dei contratti di appalto di lavori, beni e servizi, ivi compresi i contratti d'opera professionale, e sull'esecuzione dei contratti per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

• **Processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

Responsabilità: Responsabili dei settori.

Rischi:

- provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici adottati per favorire particolari soggetti;
- irregolarità nel rilascio di autorizzazioni e/o concessioni, soprattutto attraverso l'uso di falsa o irregolare documentazione.

Valutazione dei rischi: medio-bassi (vedi anche scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- gestione informatizzata dei procedimenti per rispettare l'ordine di trattazione delle pratiche;
- controlli sui requisiti per il rilascio delle autorizzazioni e/o concessioni ed in particolare sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio.

• **Processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario con effetto economico diretto e immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

Responsabilità: Responsabili dei settori.

Rischi:

- irregolarità nel rilascio dei provvedimenti, soprattutto a causa dell'uso di falsa o irregolare documentazione (es. riconoscimento indebito di contributi per attività produttive oppure indebita concessione di beni demaniali o patrimoniali);
- elargizione di contributi ad enti che non svolgono o organizzano iniziative con finalità proprie dell'ente;
- relazioni di parentela o affinità sussistenti tra il destinatario del provvedimento e i responsabili o i dipendenti dell'amministrazione.

Valutazione dei rischi: medi (vedi anche scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- gestione informatizzata dei procedimenti per rispettare l'ordine di trattazione delle pratiche;

- negli atti di erogazione dei contributi e nell'ammissione ai servizi: predeterminare ed enunciare in maniera precisa i criteri di erogazione, ammissione, concessione o assegnazione;
- controlli sulle reali finalità degli enti o soggetti beneficiari di contributi e sulle iniziative dagli stessi svolte, anche attraverso il rigoroso esame delle rendicontazioni presentate;
- controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio;
- rigoroso rispetto del dovere di astensione dei dipendenti e, in particolare, dei responsabili dei settori in caso di conflitto di interessi (come da codice di comportamento).

• **Processi finalizzati al conferimento di incarichi - anche di collaborazione - e di nomine.**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

Responsabilità: Giunta Comunale e Responsabili dei settori.

Rischi:

- procedimento di nomina "modellato" per un soggetto specifico;
- relazioni di parentela o affinità sussistenti tra il destinatario dell'incarico e gli amministratori e i responsabili o i dipendenti dell'amministrazione.

Valutazione dei rischi: medio-bassi (vedi scheda allegata). Si evidenzia che i "paletti procedurali" e i limiti di spesa previsti dalla legge per studi e consulenze impediscono l'affidamento di incarichi di significativa rilevanza economica.

Misure di prevenzione:

- rispetto delle previsioni normative procedurali e dei limiti di spesa;
- prevedere meccanismi oggettivi e trasparenti in ordine ai requisiti attitudinali e professionali dei destinatari dell'incarico;
- procedura di selezione con la predeterminazione di criteri oggettivi per l'assegnazione dell'incarico;
- per gli incarichi di ridotto valore economico, assicurare comunque in maniera rigorosa la rotazione tra i professionisti nell'affidamento degli incarichi;
- nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: acquisire dichiarazione con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;
- far precedere le nomine presso enti, aziende, società e/o istituzioni dipendenti dal Comune da una procedura ad evidenza pubblica.

• **Processi di gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio.**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

Responsabilità: Responsabili dei settori.

Rischi:

- ritardi nelle liquidazioni e nei pagamenti;
- riconoscimento indebito di esenzioni da tributi, canoni o contributi;
- mancata o ritardata riscossione delle entrate patrimoniali o tributarie;

- ritardata denuncia di sinistri all'assicurazione;
- errata determinazione del prezzo di cessione di beni patrimoniali.
- Valutazione dei rischi: medi (vedi scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti;
- controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio prodotte per il riconoscimento di esenzioni;
- regolare interruzione dei termini di decadenza o prescrizione dei crediti;
- sollecito avvio delle procedure esecutive;
- sollecita iscrizione a ruolo in caso di mancato pagamento di tributi accertati;
- immediata comunicazione all'assicurazione di ogni possibile evento e/o sinistro che possa comportare responsabilità per l'ente verso terzi;
- comprovata stima del valore dei beni oggetto di cessione.

• **Processi relativi a controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni.**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune.

Responsabilità: Responsabili dei settori.

Rischi:

- verbalizzazione imprecisa o insufficiente;
- omessa o ritardata applicazione di sanzioni amministrative;
- ritardata esecuzione degli atti di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Valutazione dei rischi: medi (vedi scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- redazione di verbali completi ed esaustivi;
- rigoroso rispetto delle tempistiche per l'accertamento, la contestazione, l'irrogazione e la notificazione delle sanzioni;
- sollecita esecuzione e/o iscrizione a ruolo delle sanzioni amministrative pecuniarie e relativo monitoraggio.

• **Processi relativi al "Governo del territorio".**

Strutture organizzative interessate: Settore tecnico.

Responsabilità: Amministratori comunali - Responsabile del settore tecnico. In particolare:

- a) Processi di pianificazione comunale generale, comprese le varianti specifiche allo strumento urbanistico generale.

Articolazione dei processi: Fase di redazione del piano - Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni - Fase di approvazione del piano.

Rischi: modifiche dalle quali derivi per i privati interessati un significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati; accoglimento di osservazioni che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.

Valutazione dei rischi: medio - bassa, alla luce della piccola realtà territoriale, in cui non si intravedono nuovi insediamenti di rilevante valore economico o che possano modificare significativamente l'assetto del territorio o il contesto ambientale o paesaggistico.

Misure di prevenzione: l'incarico della redazione del piano ove affidato a professionista esterno all'amministrazione dovrà avvenire nel più rigoroso rispetto della normativa vigente in materia di affidamento di servizi e, comunque, dei principi dell'evidenza pubblica; dovrà essere svolta la verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o casi di conflitto di interesse in capo a tutti i soggetti che trattano il procedimento o che, a vario titolo, intervengono o collaborano per la redazione del piano; anteriormente all'avvio del processo di elaborazione del piano l'organo politico deve individuare gli obiettivi generali del piano e l'elaborazione di criteri generali e linee guida per la definizione delle conseguenti scelte pianificate; si darà ampia diffusione di tali documenti di indirizzo tra la popolazione locale, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione del piano; saranno predeterminati e pubblicizzati i criteri generali che verranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni; le decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato dovranno contenere una motivazione puntuale, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale.

b) Processi di pianificazione attuativa, tra cui: piani attuativi d'iniziativa privata; piani attuativi di iniziativa pubblica; convenzioni urbanistiche; permessi di costruire convenzionati. Articolazione dei processi: Fase di presentazione e redazione del piano/convenzione - Approvazione del piano attuativo/convenzione - Esecuzione del piano/convenzione, comprese le opere di urbanizzazione.

Rischi: mancata coerenza con il piano generale (e con la legge); contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio; non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati; in relazione alle convenzioni urbanistiche: l'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato, oppure l'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta; in relazione alle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria: errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati); individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.

Valutazione dei rischi: medio - bassa, per le medesime considerazioni svolte sui processi di pianificazione comunale generale.

Misure di prevenzione: rigorosa verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli standard urbanistici stabiliti dal piano generale, e della traduzione grafica delle scelte urbanistiche concernenti la viabilità interna, l'ubicazione dei fabbricati, la sistemazione delle attrezzature pubbliche, l'estensione dei lotti da edificare; adozione di linee guida che disciplinino la procedura da seguire e introducano specifiche forme di trasparenza e rendicontazione; attestazione del responsabile dell'ufficio

comunale competente, del fatto che la determinazione degli "oneri" è stata attuata sulla base dei valori attuali;

per le convenzioni urbanistiche: previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria; calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezziari regionali, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe; previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi;

per le aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria: corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione, e richiesta di specifiche garanzie in ordine a eventuali oneri di bonifica.

c) Rilascio o controllo dei titoli abilitativi edilizi.

Articolazione dei processi: Istruttoria delle pratiche - Richiesta di integrazioni documentali - Calcolo del contributo di costruzione - Controllo dei titoli rilasciati.

Rischi: possibile contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie; omissioni o ritardi nello svolgimento dell'attività di controllo.

Valutazione dei rischi: medio - bassa, per le medesime considerazioni svolte sui processi di pianificazione comunale generale.

Misure di prevenzione: obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi, ai sensi del codice di comportamento; puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica.

d) Vigilanza.

Articolazione dei processi: individuazione degli illeciti edilizi - esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio - eventuale sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità.

Rischi: omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio.

Valutazione dei rischi: medio - bassa, per le medesime considerazioni svolte sui processi di pianificazione comunale generale.

Misure di prevenzione: previsione di obiettivi ed indicatori di attività che consentano di monitorare l'esercizio di tali compiti, anche in ordine agli esiti delle segnalazioni ricevute.

• **Processi relativi alla gestione degli affari legali e del contenzioso.**

Strutture organizzative interessate: tutti i settori in cui si articola il Comune

Responsabilità: Giunta Comunale - Responsabili dei settori - Segretario comunale.

Rischi:

- insufficiente o ritardata gestione dei contenziosi;

- affidamento a legali di non comprovata specializzazione;
- corresponsione di compensi professionali non correttamente determinati.
- Valutazione dei rischi: medio-bassi (vedi scheda allegata).

Misure di prevenzione:

- immediata trattazione delle cause, previa relazione dell'ufficio competente alla Giunta e al Segretario comunale, anche per evitare decadenze processuali;
- affidamento dell'incarico di difesa legale ad avvocati con comprovata esperienza nel settore dello specifico contenzioso;
- rotazione degli incarichi;
- monitoraggio del contenzioso, tramite regolare corrispondenza con il legale incaricato;
- azione o resistenza in giudizio, impugnazione o rinuncia all'impugnazione o al contenzioso tramite motivata deliberazione;
- controllo della corrispondenza dei compensi professionali ai parametri di legge.

6) Ulteriori misure di prevenzione dei rischi, valide per tutti i processi:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- predeterminare, ove possibile, i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;

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 più è ampio il margine di discrezionalità;

c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, tutti gli atti dell'ente dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza ed essere scritti con linguaggio comprensibile. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino sia il preambolo che la motivazione. Il preambolo è composto dalla descrizione del procedimento svolto, con l'indicazione di tutti gli atti prodotti e di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione, indicante i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria, dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa. Ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, della legge n. 190/2012, il responsabile del procedimento e i responsabili di settore 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, dando comunicazione al responsabile della prevenzione della corruzione;

d) per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale saranno pubblicati i moduli di 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) assicurare la tracciabilità dei procedimenti amministrativi e in particolare dei relativi meccanismi decisionali;

f) monitoraggio, a cura dei responsabili dei settori, dei rapporti di più elevato valore economico intercorrenti tra l'ente e i soggetti esterni (controparti contrattuali, soggetti destinatari di incarichi di qualunque genere, soggetti interessati ad autorizzazioni, concessioni o erogazione di vantaggi economici, soggetti destinatari controlli, verifiche o ispezioni), in particolare verificando eventuali relazioni di parentela o di affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e gli amministratori e i dipendenti dell'amministrazione; in merito a ciò, presentazione periodica di una relazione al responsabile della prevenzione della corruzione;

g) nei meccanismi di controllo delle decisioni, rispettare le procedure previste nel vigente regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con la **deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 04/02/2013**.

7) Formazione in tema di anticorruzione

Compatibilmente con le risorse disponibili e con i limiti di spesa previsti dalla normativa vigente, saranno svolte iniziative formative, eventualmente anche con sistemi di formazione a distanza e/o con la divulgazione di materiale informativo, a livello generale, con destinatari tutti gli altri dipendenti dell'ente, e a livello specifico, con destinatari il responsabile della prevenzione della corruzione, i responsabili dei settori e i dipendenti addetti alle attività a rischio.

8) Rotazione degli incarichi

La specifica realtà dell'ente non consente di poter implementare, allo stato odierno, un sistema di rotazione degli incarichi dei responsabili dei settori, stante il numero limitato e la specializzazione professionale dei soggetti che attualmente rivestono e possono rivestire tali incarichi; l'applicazione della misura, infatti, potrebbe compromettere gravemente l'efficienza della struttura gestionale.

9) Monitoraggio dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge e di contratti rinnovati o prorogati

Ciascun responsabile di servizio comunica tempestivamente al responsabile della prevenzione della corruzione gli estremi dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dai regolamenti, al fine dell'eventuale attivazione degli strumenti di controllo interno; comunica altresì eventuali rinnovi o proroghe di contratti e le ragioni a giustificazione della proroga.

10) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Compatibilmente con la piccola realtà dell'ente e con gli specifici contesti locali, saranno adottate misure di sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità, anche attraverso

l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione dall'esterno dell'ente di episodi di corruzione, di cattiva amministrazione o di conflitto di interessi, mantenendo l'anonimato del segnalante.

11) Tutela del dipendente che segnala illeciti

Il pubblico dipendente, che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990. In considerazione della piccola realtà dell'ente, le eventuali segnalazioni da parte dei dipendenti potranno essere formulate direttamente, anche per le vie brevi, al responsabile per la prevenzione della corruzione, il quale le acquisirà tutelando la riservatezza del segnalante.

Sezione II° Trasparenza

Le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 97/2016 sopprimono il riferimento esplicito al Programma triennale della trasparenza con la conseguenza che la individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sono più oggetto di atto separato ma confluiscono nel PTPC con "apposita sezione separata.

12) Trasparenza

Il rigoroso rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 è necessario anche in prospettiva anticorruzione.

Ciascun responsabile di settore è responsabile della trasmissione e della pubblicazione - in particolare nell'apposita sezione "**Amministrazione trasparente**" del sito istituzionale - dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del predetto decreto relativi al proprio settore.

Ciascun responsabile di settore, d'intesa con il responsabile per la trasparenza (individuato nella figura del segretario comunale Dott. Giuseppe Loddo), ed avvalendosi di uno più dipendenti del rispettivo servizio, provvede all'adempimento in conformità con le "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" - e l'allegato elenco degli obblighi di pubblicazione - approvate dall'ANAC, da ultimo con la Determinazione n. 1310 del 28/12/2016. Essi andranno a implementare la sezione Amministrazione Trasparente del sito internet comunale così come definito dal citato D.Lgs. n. 33/2013.

La trasparenza dovrà essere assicurata non solo sotto il profilo statico attraverso la pubblicazione delle categorie di dati, così come imposto dalla legge, ma anche sotto il profilo dinamico. Questo è attuabile con le correlazioni al Piano della Performance, che è un documento programmatico triennale adottato in coerenza con i contenuti ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilanci, ed aggiornato annualmente.

13) Accesso civico

Il Comune di NURAGUS assicurerà il rispetto del diritto di "accesso civico" e del diritto di "accesso generalizzato" di cui agli artt. 5 e 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, nell'osservanza delle linee guida approvate dall'ANAC con la Determinazione n. 1309 del 28/12/2016.

14) Codice di comportamento

Il rigoroso rispetto delle disposizioni previste dal codice di comportamento comunale è indefettibile presupposto per la prevenzione della corruzione.

15) Disposizioni finali

Il presente piano è suscettibile di essere aggiornato, con modifiche e/o integrazioni che saranno adottate con delibera di Giunta comunale, in ragione di eventuali mutamenti della normativa vigente e/o di prescrizioni o indicazioni impartite dalla Autorità nazionale anticorruzione.