



COMUNE DI GONNOSNÒ

Provincia di Oristano

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2022-2024

(Approvato con Deliberazione G.C. n. 22 del 29/04/2022)

INDICE

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

PARTE I - CONTENUTI GENERALI

1. Introduzione
2. Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione
3. Principi metodologici che ispirano il PTPCT 2022/2024

PARTE II - CONTENUTI DEL PIANO ANTICORRUZIONE DEL COMUNE DI GONNOSNÒ

1. Aspetti critici dell'attuazione del PTPC 2022-2024

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

- 2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo
- 2.2. Attori interni ed esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione
- 2.3. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del P.T.P.C.T.

3. Processo di gestione del rischio

3.1. Analisi del contesto

3.1.1. Analisi del contesto esterno

3.1.2 Analisi del contesto interno

3.1.2.1 Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità

3.1.2.2 Mappatura dei processi

3.2. Valutazione del rischio

3.2.1. Identificazione del rischio

3.2.2. L'analisi del rischio

3.2.3. Ponderazione del rischio

4. Il trattamento

4.1 Individuazione delle misure

4.1.1 Trasparenza

4.1.1.2 Comunicazione

4.1.1.3 Attuazione

4.1.1.4 Organizzazione

4.1.1.5 Accesso civico

4.1.1.6 Dati ulteriori

4.1.1.7 Tutela della Privacy

4.1.2. Codice di Comportamento

4.1.3. Disciplina del conflitto di interesse

4.1.4. Svolgimento d'incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

4.1.5. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica.

4.1.6. Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage*)

4.1.7. La rotazione straordinaria

4.1.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

4.1.9. Formazione

4.1.10. Patti di integrità

4.2. Misure “generali” ed “ulteriori”

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

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

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE I

CONTENUTI GENERALI

1. Introduzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190 - anche nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*” - reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*; la legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia, nonché dalle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC) nel Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito, PNA).

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, attraverso il PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA. Sono, inoltre, stati svolti, nelle parti speciali, alcuni approfondimenti relativi a questioni proprie di alcune amministrazioni o a specifici settori di attività o materie: tali approfondimenti mantengono ancora oggi la loro validità.

Con Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019, il Consiglio dell'Autorità ha approvato il PNA 2019-2021 concentrando la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

2. Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in **comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.**

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (**concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater**), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “condotte di natura corruttiva”.

L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria, ha considerato come “condotte di natura corruttiva” tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli articoli del codice penale:

319-bis (Circostanze aggravanti del reato di cui all'art. 319);

321 (Pene per il corruttore);

322 (Istigazione alla corruzione);

322-bis (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri);

346-bis (Traffico di influenze illecite);

353 (Turbata libertà degli incanti)

353-bis (Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente)

3. Principi metodologici che ispirano il PTPCT 2022/2024

In coerenza con quanto precisato nel PNA 2019, secondo cui le indicazioni dello stesso non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico, il presente Piano è concepito per costituire uno strumento di agevole consultazione e di semplice attuazione, in linea con il Piano da ultimo approvato con precedente deliberazione di giunta comunale n. 26 del 21.04.2021, di cui costituisce un aggiornamento che ne conferma i principi ispiratori ed i relativi contenuti.

Il processo di gestione del rischio è stato calibrato sulle specificità del contesto, soprattutto interno, dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità (prevalenza della sostanza sulla forma, effettività).

Le diverse fasi di gestione del rischio saranno sviluppate con gradualità, seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi (gradualità).

PARTE II

CONTENUTI DEL PIANO ANTICORRUZIONE DEL COMUNE DI GONNOSNÒ

1. Aspetti critici dell'attuazione del PTPC 2022-2024

Una delle principali criticità nell'attuazione del PTPCT è legata alla figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione che negli enti locali coincide ex lege con il segretario comunale il quale, oltre a essere di fatto precario in quanto legato alla nomina politica con evidenti problemi di indipendenza e autonomia, risulta gravato di funzioni plurime che ne rendono opachi ruolo ed attività.

Ulteriori ragioni sono da ricercare nell'insieme delle norme discendenti dalla legge n. 190/2012 che creano un labirinto di adempimenti percepiti come eccessivi sia in rapporto alle dimensioni dell'Ente che in considerazione dei carichi di lavoro -già non sostenibili- derivanti dalla concomitante necessità di attendere alle attività e agli ulteriori obblighi posti da altre leggi specifiche, che vanno di anno in anno sempre aumentando.

Vanno inoltre considerati il generale scarso interesse della parte politica per le attività relative all'anticorruzione, la presenza di una dotazione organica inadeguata e generalmente prossima alla pensione difficilmente sostituibile per i molteplici vincoli normativi, l'esistenza di un ginepraio normativo, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, che in relazione alle funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente i compiti che la legge attribuisce agli enti locali, con competenze a 360° gradi, e non da ultimo, la scarsità di risorse finanziarie, che non consente di investire degnamente sulla tematica della prevenzione della corruzione. Ciò comporta, con ogni evidenza, pesanti sforzi nell'assicurare una più coerente risposta alle attese di norma e di prassi, specie nelle aree considerate a rischio corruzione, tra cui quella degli appalti la cui normativa, dalla dottrina, viene aggettivata quale "enigmistica giuridica".

In argomento, si rileva che ad aprile 2020 ANAC ha pubblicato un "Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici" che, con le linee guida vincolanti, non vincolanti, emesse anche da altri organi, accompagnata da una giurisprudenza talvolta ondivaga, crea molti problemi operativi ai funzionari incaricati, sotto la propria responsabilità amministrativa, contabile, civile, penale e disciplinare, di assumere con al dovuta celerità le decisioni opportune per il perseguimento del pubblico interesse. .

Entrambi i documenti esprimono un orientamento che sembra in linea con le attuali aspettative dell'opinione pubblica e delle forze politiche, come affermato dal Presidente: *"È chiaro, dunque, che l'Autorità sta orientando sempre di più la propria attività per semplificare e aiutare gli operatori del settore nella più agevole attuazione della normativa, formulando al contempo molteplici proposte di più ampio respiro, che riprenderò più avanti, nell'ottica della leale collaborazione istituzionale"*.

viene anche in rilievo l'approccio ha fornito l'OCSE, che nel mese di maggio del 2020 ha elaborato un documento dal titolo: *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*, in cui effettua una analisi di come attori pubblici e privati giocano il proprio ruolo in una dinamica emergenziale, spostando l'attenzione dagli aspetti organizzativi e procedurali agli aspetti dinamici e relazionali. Sulla base di tale approccio, durante le emergenze, procedure e controlli devono essere mantenuti ed è importante intervenire non tanto sui processi, ma sugli interessi (pubblici e privati) che circolano al centro e alla periferia del settore pubblico. E' necessario regolare tali interessi in gioco, evitando di avallare le aspettative di parzialità degli operatori economici e degli altri destinatari della pubblica amministrazione.

Muovendo dall'analisi dell'attuale situazione e dall'identificazione degli interessi in gioco, gli autori distinguono due tipologie di conflitto di interessi pressoché sconosciute: il conflitto ENDOGENO e il conflitto INERENTE.

Il conflitto di interessi ENDOGENO è il conflitto tra gli interessi primari del sistema pubblico. Gli interessi primari promossi dai sistemi pubblici sono infatti costantemente in conflitto tra loro. In particolare, gli interessi primari

al buon andamento, all'economicità e alla promozione di determinati diritti entrano spesso in conflitto con l'imparzialità, cioè con l'aspettativa, propria della collettività, che i soggetti che operano all'interno del sistema pubblico promuoveranno esclusivamente gli interessi primari. Il conflitto di interessi ENDOGENO, questo corto-circuito tra interessi primari, deriva il più delle volte dal fatto che l'imparzialità esclude la possibilità che degli interessi privati possano essere promossi attraverso il sistema pubblico, mentre altri interessi primari (come l'economicità o il buon andamento) possono andare in convergenza con interessi della sfera privata.

Il conflitto di interessi INERENTE, invece, è il conflitto tra gli interessi dei destinatari del sistema pubblico e gli interessi primari. I Destinatari della pubblica amministrazione, hanno un più o meno spiccata tendenza a voler massimizzare i benefici che possono ricavare dalla propria interazione con il sistema pubblico. Sono egoisti per natura. Non perché siano cattivi: semplicemente, il privato che diventa Destinatario di una procedura amministrativa ha in mente il proprio interesse e non è chiamato a farsi carico di interessi primari o collettivi: vuole massimizzare i propri guadagni oppure minimizzare le proprie perdite. Questo interesse "strutturale" alla riduzione del rischio genera una aspettativa di parzialità: il privato si augura che il sistema sia flessibile, che gli Agenti vengano incontro alle sue particolari esigenze. Questa aspettativa di parzialità del singolo destinatario entra in conflitto con l'interesse primario all'imparzialità e genera il conflitto di interessi INERENTE.

Le situazioni di emergenza pandemica appena conclusa, inoltre, hanno influito sugli equilibri tra interessi primari in campo pubblico, perché mettono in grave rischio determinati diritti e modificano le aspettative della collettività. Durante le emergenze i conflitti endogeni "collassano" e si verifica una caduta di interessi primari. Per esempio, l'emergenza Covid-19 ha messo seriamente a rischio il diritto alla salute, ma anche l'economia di un Paese apparentemente sviluppato come l'Italia. I sistemi pubblici sono chiamati a rispondere in modo efficiente alle esigenze di persone, imprese e mercati. Diremmo che, in questo periodo, le aspettative in capo alla cittadinanza, al settore pubblico e ai mercati sono profondamente orientate al "buon andamento", cioè al fatto che tutto funzioni al meglio e non ci siano intoppi.

L'effetto di questa intensificazione delle aspettative di efficacia dei sistemi è una certa diminuzione dell'aspettativa di imparzialità: vaccini, sanificazioni, DPI, tutto ciò che occorre per rispondere prontamente all'emergenza devono essere garantite ad ogni costo. **Questo porta ad un allentamento delle procedure e dei controlli, perché i controlli preventivi rallentano sempre i processi.**

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

L'adozione del presente piano ha tenuto conto degli indirizzi di cui al PNA 2019 e degli Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza approvati dall'ANAC in data 2 febbraio 2022.

2.1. Approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il presente piano, predisposto dal Segretario comunale, è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale, organo competente in base alla ripartizione delle attribuzioni degli organi di indirizzo politico-amministrativo prevista nel Testo unico dell'Ordinamento degli enti locali.

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

In data 22 marzo 2022 è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente apposito avviso per la raccolta di proposte ed osservazioni da utilizzare per la predisposizione del piano. Nessun contributo è pervenuto.

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

Il PTPCT sarà pubblicato sul sito istituzionale, link della homepage "Amministrazione trasparente", nella sezione "altri contenuti-prevenzione della corruzione", a tempo indeterminato.

Restano comunque consultabili sul sito tutti i PTPC adottati nel tempo.

3. Processo di gestione del rischio

L'Allegato 1 del PNA 2019 impatta drammaticamente sull'organizzazione e sulla gestione del sistema di prevenzione della corruzione negli Enti Locali, in quanto contiene nuove indicazioni metodologiche per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo e per la conseguente predisposizione della relativa parte del PTPCT fornendo nuovi indicatori per la costruzione delle aree a rischio.

In particolare, ANAC individua un "approccio di tipo qualitativo", che dia ampio spazio alla motivazione della

valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell'approccio quantitativo finora utilizzato da tutte le pubbliche amministrazioni.

Tenuto conto, tuttavia, di quanto esposto sopra al paragrafo "1. Aspetti critici dell'attuazione del PTPC 2020-2022", si ritiene di dover confermare nell'aggiornamento annuale del Piano in oggetto l'approccio di tipo "quantitativo" utilizzato nel PTPCT 2018/2020, confermato con D.G.C. n. 3 del 7.02.2020 in base alle indicazioni dell'Autorità la quale ha ritenuto che *"i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possano] provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate"* (ANAC delib. 1074/2018 pag. 153), cui si rinvia.

In tal senso anche i recenti "Orientamenti" pubblicati dall'ANAC precisano che le Amministrazioni con un organico con meno di 50 dipendenti possono effettuare la mappatura dei processi nelle sole aree a rischio corruttivo indicate all'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012, ovvero:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) contratti pubblici (cfr. PNA 2015);
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Appare invece utile in considerazione delle criticità relative alla difficoltà organizzative derivanti dallo scollamento tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo e posizioni concretamente istituite, individuare un percorso di adeguamento, con scadenze e risultati attesi, rispetto alla nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo, che costituisce obiettivo di performance per tutta la struttura burocratica, fornendo quale ausilio **apposite schede da compilare (allegati 2 e 3).**

3.1. Analisi del contesto

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

3.1.1. Analisi del contesto esterno

Gonnosnò è un centro prevalentemente agricolo ubicato ai piedi dell'altopiano della Giara. Il Paese, ricompreso nella provincia di Oristano, segnatamente nell'area dell'Alta Marmilla, è situato ai piedi dell'Altopiano della Giara a circa 175 m s.l.m., esteso su un territorio di 15,47 km², comprendente anche la frazione di Figù. La popolazione si attesta attualmente in circa 700 abitanti.

Fondato in epoca nuragica, il paese conserva nel proprio territorio tracce importanti delle civiltà diverse che vi si insediarono, dando luogo, nel corso dei secoli, ad una singolare sintesi culturale. Fra i siti di maggiore interesse da un punto di vista archeologico merita ricordare quelli relativi al periodo nuragico, in particolare i nuraghi Nieddu, Tramatzà, Emmauru, Terr'e Monti, e la zona di San Salvatore di Figù, dove sono state rinvenute le tombe dei giganti Sas Lapeddàs e un tempio a pozzo, scavato nelle marne e rivestito di lastroni di pietra.

L'origine del toponimo Gonnosnò indica probabilmente la presenza di un'altura, quasi certamente l'Altopiano della Giara e la zona collinare che circonda l'abitato (connessione della base prelatina "gon", "monte, altura" e neòs "tempio" o nèos "nuovo"). Sull'origine del nome della frazione di Figù vi sono invece due ipotesi: la prima che derivi dal nome del leggendario bandito Figù, la seconda, molto più probabile, legata alla copiosa presenza degli alberi di fico.

Il dato sull'ordine e la sicurezza pubblica è ben compendiato nell'incipit della Relazione sull'ordine e la sicurezza pubblica¹ (relativa all'anno 2015) presentata dal Ministro dell'Interno al Parlamento nel mese di Febbraio 2017, relativo alla provincia di Oristano: *"La provincia è caratterizzata da un'economia agro-pastorale e dalla mancanza di insediamenti industriali di rilievo; a ciò risulta connesso un alto tasso di disoccupazione che provoca, anche se in forma contenuta, varie forme di disagio sociale che talvolta danno luogo a manifestazioni criminali aggressive"*.

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'ente, anche attraverso l'analisi dei dati in possesso delle

forze dell'ordine, si evidenzia preliminarmente che i fenomeni illeciti riscontrati sono strettamente connessi con le caratteristiche socio economiche del territorio.

Non si registrano, infine, aspetti di particolare rilievo concernenti la sicurezza pubblica.

L'attività di prevenzione e repressione viene svolta dalla locale Stazione dei Carabinieri con l'ausilio della Polizia Locale (con personale a tempo indeterminato).

I dati economico – occupazionali del Paese fanno registrare una situazione non dissimile a quella che vivono tutti i paesi del centro Sardegna.

Infatti, l'economia è prevalentemente agro-pastorale anche se il terziario e l'artigianato rivestono un importante ruolo.

Anche la situazione occupazionale del Comune è simile a quella dei paesi limitrofi: le occasioni di lavoro che si creano sono troppo poche per soddisfare l'intera domanda di lavoro, rappresentata soprattutto da giovani che concludono il proprio percorso formativo e dalle donne che tendono sempre più ad entrare o rientrare nel mercato del lavoro. Diretta conseguenza della carenza di posti di lavoro è lo spopolamento che colpisce anche questo Comune, per effetto dell'emigrazione cui sono costretti soprattutto i giovani in cerca di un'occupazione.

Proprio per alleviare lo stato di disoccupazione il Comune interviene attraverso attività lavorative temporanee relative a opere/servizi di pubblica utilità (piano occupazionale e collaborazione civica comunale). Per incoraggiare i disoccupati e gli inoccupati alla ricerca di nuovi sbocchi occupazionali il Comune provvede a divulgare tramite l'albo pretorio online avvisi di formazione professionale, stages, richieste/offerte di lavoro locali, regionali e nazionali segnalate dal Servizio Incontro Domanda/Offerta del Centro Servizi per il Lavoro di Ales, dal CESIL "Job Center Marmilla" e dall'Agenzia di Sviluppo Locale Due Giare, oggi inglobati nell'Agenzia Regionale ASPAL.

3.1.2 Analisi del contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa, che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile ad evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'ente. Oltre agli organi di indirizzo politico previsti e disciplinati dalla legge (Consiglio comunale, Giunta e Sindaco), il Comune di Gonnosnò è dotato di una macrostruttura piuttosto modesta che consta, al momento della redazione del presente piano, di tre strutture organizzative di massima dimensione che sono il Settore Amministrativo/Socio assistenziale, Il Settore Finanziario e il Settore Tecnico.

Agli organi politici elettivi spetta definire obiettivi e programmi, individuare i titolari delle funzioni dirigenziali (Responsabili di Settore), valutare che l'attività dei Responsabili attui gli obiettivi e i programmi.

Gli "organi di governo", sono indicati dall'art. 36 del T.U.E.L.:

- Consiglio Comunale;
- Sindaco;
- Giunta.

Il Consiglio comunale di Gonnosnò è attualmente composto dal Sindaco e da 10 consiglieri eletti a suffragio universale e diretto.

Il Sindaco è il legale rappresentante del Comune ed esercita le funzioni di Ufficiale di Governo, secondo le leggi dello Stato. Assicura il coordinamento politico amministrativo, relativamente all'attività degli assessori/e; impartisce direttive al Segretario comunale e ai Responsabili di Area in modo da assicurare che gli uffici e i servizi svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalla Giunta e dal Consiglio comunale.

La Giunta è composta dal Sindaco che la presiede e da n. 3 assessori di cui uno investito delle funzioni di vice-sindaco.

La struttura organizzativa del Comune di Gonnosnò è condizionata dalla rigidità delle procedure di variazione della dotazione organica la quale non appare idonea, in termini quantitativi, a rispondere alle esigenze di dinamicità e innovazione richiesti dall'attuale contesto normativo. I limiti più evidenti di questo tipo di strutture sono riconducibili:

- alla scarsa flessibilità organizzativa;

- alla scarsa capacità di adattamento in contesti in continua evoluzione, quale quello degli enti locali;
- alla scarsa propensione all'innovazione.

Ciò ha comportato serie difficoltà nell'individuazione dei profili di competenze critici per l'esercizio delle nuove responsabilità.

Attualmente il divario creatosi tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo e posizioni concretamente istituite e/o istituibili in applicazione delle norme non appare colmabile, per la ragione decisiva che le variazioni strutturali sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro) che quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione) incontrano come limite una situazione di risorse decrescenti e di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti.

3.1.2.1 Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità

L'organico comunale prevede:

- N. 6 dipendenti a tempo indeterminato, di cui n. 3 titolari di posizione organizzativa (art. 11 CCNL 31.03.1999);

Modello organizzativo dell'Ente (organigramma) è articolato nel seguente modo:

Nella tavola che segue è rappresentata graficamente la ripartizione del personale per struttura organizzativa:

SEGRETARIO COMUNALE		
Settore Amministrativo/Socio assistenziale	Settore Finanziario	Settore Tecnico
<u>Risorse umane assegnate</u> n. 1 Istruttore direttivo amministrativo, cat. D1, full-time; n. 1 Istruttore direttivo socio assistenziale, cat. D2, full time; n. 1 Istruttore di vigilanza Cat.C1 full-time;	<u>Risorse umane assegnate</u> n. 1 Istruttore direttivo contabile, cat. D1, full-time	<u>Risorse umane assegnate</u> n. 1 Istruttore tecnico, cat. C3, full-time n. 1 Operaio comunale Cat. B3 full-time

Il settore costituisce la struttura di massima dimensione dell'Ente, cui è preposto un Responsabile, titolare di Posizione Organizzativa, nominato con apposito decreto sindacale, preposto alla direzione della relativa Area organizzativa con l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000.

A capo del Settore del Settore Amministrativo/Socio Assistenziale è posto un titolare di posizione organizzativa;

A capo del Settore Finanziario è posto un titolare di posizione organizzativa;

A capo del Settore del Tecnico è posto un titolare di posizione organizzativa in Cat. C, fino a prossima assunzione del profilo di Istruttore direttivo tecnico - Cat. D, con concorso pubblico conclusosi nel mese di marzo u.s..

3.1.2.2 Mappatura dei processi

Sulla base della nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo di cui all'Allegato 1 del

PNA 2019 e alla luce degli "Orientamenti" ANAC sopra citati si formula la seguente misura di prevenzione:

Obiettivo e risultato atteso	Responsabilità	Scadenza
Verifica elenco dei processi afferenti le principali Aree di rischio	Tutta la struttura burocratica	31/12/22
Aggregazione dell'elenco dei processi nelle Aree di rischio		
Rappresentazione sintetica		

3.2. Valutazione del rischio

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

3.2.1. Identificazione del rischio

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

A tal fine è necessario:

a) definire l'oggetto di analisi, ossia l'unità di riferimento rispetto al quale individuare gli eventi rischiosi.

In considerazione delle criticità meglio descritte *supra* al punto 3.1.2 "Analisi del contesto interno" del presente Piano, si ritiene che il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato per il Comune di Gonnosnò dal processo.

b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;

In considerazione delle criticità meglio descritte *supra* al punto 3.1.2 "Analisi del contesto interno" del presente Piano, si ritiene di utilizzare le fonti informative di cui al Box 6 dell'Allegato 1 al PNA 2019, e precisamente:

- le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- incontri con i responsabili degli uffici o il personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità, ove ritenuto opportuno;
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte dal Nucleo di Valutazione;
- le segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP o provenienti dalla società civile sia prima che dopo la consultazione sul PTPCT);
- le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento;
- il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa;

c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT.

Sulla base della nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo di cui all'Allegato 1 del PNA 2019, si conferma nel presente aggiornamento la seguente misura di prevenzione:

Obiettivo e risultato atteso	Responsabilità	Scadenza
Aggiornamento del Registro dei Rischi	Tutta la struttura burocratica	31/12/22

3.2.2. L'analisi del rischio

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

1. Analisi dei fattori abilitanti

Sulla base della nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo di cui all'Allegato 1 del PNA 2019 si formula la seguente misura di prevenzione:

Obiettivo e risultato atteso	Responsabilità	Scadenza
Analisi dei fattori abilitanti della corruzione	Tutta la struttura burocratica	31/12/21

2. Stima del livello di esposizione al rischio

Evidenziato che il PNA 2019 suggerisce un “approccio di tipo qualitativo”, che dia ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, ai fini dell’analisi del livello di esposizione al rischio è, altresì, necessario:

a) individuare i criteri di valutazione, che sono i seguenti:

- livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- opacità del processo decisionale: l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- livello di collaborazione del responsabile del processo o dell’attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità surreale grado di rischio;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l’attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

b) rilevare i dati e le informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sui suddetti criteri;

c) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Sulla base della nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo di cui all'Allegato 1 del PNA 2019 si formula la seguente misura di prevenzione:

Obiettivo e risultato atteso	Responsabilità	Scadenza
Raccolta dei dati	Tutta la struttura burocratica	31/12/22
Definizione del livello di rischio di ciascun processo	Tutta la struttura burocratica	31/12/22

3.2.3. Ponderazione del rischio

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Il trattamento:

Il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento”, che è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Più volte l'ANAC ha precisato che l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni e non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative delle stesse. In argomento, si segnala che per un efficace trattamento del rischio si è necessariamente dovuto procedere alla programmazione di misure che, tenuto conto delle specificità degli enti di piccole dimensioni, configurano comunque il famoso labirinto di adempimenti che rischia di nuocere a quell'obiettivo di “buon andamento” che rappresenta il canone superiore cui deve conformarsi l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, come ampiamente rilevato nella relazione del responsabile per la prevenzione della corruzione, relativamente all'anno 2019, pubblicata sul sito internet dell'Ente. Infatti, il Comune di Gonnosnò appartiene, per dimensione demografica (comune sotto i 15.000 abitanti), al segmento dei comuni “minori”, per i quali il sovraccarico di adempimenti e di atti rischia di innescare esso stesso situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione.

4.1 Individuazione delle misure

Il Piano Nazionale Anticorruzione indica una serie di misure che possono essere individuate sia come generali che specifiche. In ragione della gradualità nell'adeguamento alla nuova metodologia inerente il sistema di gestione del rischio corruttivo e nelle more che esso si definisca, si formulano di seguito una serie di misure di prevenzione generali, parte delle quali discendono obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative e devono, quindi, essere necessariamente implementate all'interno di ciascuna amministrazione. Ulteriori misure potranno essere implementate durante l'anno, previa verifica della sostenibilità organizzativa.

4.1.1 Trasparenza

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1.2 Comunicazione

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

consolida la propria immagine istituzionale.

La legge n. 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni.

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

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

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

4.1.1.3 Attuazione

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

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

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

Le tabelle riportate nell'allegato 1 del presente Piano sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del medesimo decreto n. 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'ANAC.

4.1.1.4 Organizzazione

In considerazione delle modifiche all'assetto organizzativo dell'ente evidenziate al paragrafo **3.1.2.1 Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità**, è individuato il Servizio Segreteria quale unità organizzativa responsabile della pubblicazione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente", ferma restando la responsabilità della produzione dei suddetti dati in capo alle strutture indicate alla colonna 7 dell'allegato 1 al presente Piano.

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

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

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

4.1.1.5 Accesso civico

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

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

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5 dispone:

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

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

a quelli da pubblicare in “amministrazione trasparente”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1.6 Dati ulteriori

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

Nell'allegato 1 del presente Piano sono evidenziati gli obblighi di pubblicazione con indicazione di:

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

4.1.1.7 Tutela della Privacy

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati formulati quesiti all'ANAC volti a chiarire la compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri. Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, il trattamento deve essere giustificato da un fondamento normativo che «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1»*.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento.

In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che *«Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione»*. Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs.

33/2013, rubricato "Qualità delle informazioni", il quale risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati. In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

4.1.2. Codice di Comportamento

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

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

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

Il Codice di Comportamento del Comune di Gonnosnò è stato adottato con Deliberazione di Giunta Comunale n 4 del 03/01/2014.

Con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 l'ANAC ha approvato le "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" per cui è intenzione dell'Ente procedere ad una revisione del proprio codice di comportamento.

È intenzione dell'ente, inoltre, garantire l'esatta osservanza delle indicazioni previste nel D.P.R. n. 62/2013 per ogni schema tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

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

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

4.1.3. Disciplina del conflitto di interesse

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

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

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

Al fine di rispettare la normativa in materia di conflitto d'interesse il dipendente comunica tempestivamente al Responsabile, o al Segretario comunale nel caso si tratti di un Responsabile, le situazioni di conflitto, anche potenziali.

4.1.4. Svolgimento d'incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

L'Ente si impegna ad approvare entro il 2021 un apposito Regolamento per la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e criteri per le autorizzazioni di incarichi al personale dipendente.

4.1.5. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica.

L'ordinamento ha predisposto, con ritmo crescente, tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte ad impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti. Le discipline non appaiono sempre ben coordinate tra loro sotto diversi profili. Sul punto il PNA 2019 ha il pregio di aver tentato di fare chiarezza, con particolare riferimento alla collazione delle principali norme applicabili.

- A.** Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni»

Dall'esame della norma, con riferimento alle conseguenze del procedimento penale sul sottostanterapporto di lavoro, si può ritenere che, con riferimento ai seguenti delitti:

- **Peculato** art. 314 primo comma c.p.
- **Concussione**, art. 317, c.p.
- **Corruzione impropria**, art. 318 c.p.
- **Corruzione propria**, art. 319 c.p.
- **Corruzione in atti giudiziari**, art. 319-ter c.p.
- **Induzione indebita a dare e promettere utilità**, art. 319-quater c.p.
- **Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio** art. 320 c.p.
- **Reato di cui all'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383**, (Militarizzazione del personale civile e salariato in servizio presso la Regia guardia di finanza e disposizioni penali per i militari del suddettoCorpo.)

- ☞ in caso di rinvio a giudizio l'amministrazione sia tenuta a trasferire il dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. In caso di impossibilità (in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi), il dipendente è invece posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento;
 - ☞ in caso di condanna non definitiva, i dipendenti sono sospesi dal servizio;
 - ☞ nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare;
- B.** Il nuovo art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190:

Tale norma prevede, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (Peculato, Peculato mediante profitto dell'errore altrui, Malversazione a danno dello Stato, Indebita percezione dierogazioni a danno dello Stato, Concussione, Corruzione per l'esercizio della funzione, Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, Corruzione in atti giudiziari, Induzione indebita a dare o promettere utilità, Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, Istigazione alla corruzione, Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee ed Stati esteri, Abuso d'ufficio, Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio, Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione, Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità, Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dalla autorità amministrativa, Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa). Il conseguente divieto:

- ☞ di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici

- impieghi;
- di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;
- di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

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

- C. Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 recante «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»

In primo luogo, lo stesso decreto 39, all'articolo 1, dà una definizione puntuale di questi termini:

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

In secondo luogo, si rappresenta che l'art. 2 del d.lgs. n. 39/2013 definisce l'ambito di applicazione dello stesso decreto, precisando che *"Ai fini del presente decreto al conferimento negli enti locali di incarichi dirigenziali è assimilato quello di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale, nonché di tali incarichi a soggetti con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 110, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."*

IPOTESI DI INCONFERIBILITA':

L'Art. 3, comma 1: *(condanne anche con sentenza passata in giudicato per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del codice penale)*, indica le ipotesi di reato: Peculato, Peculato mediante profitto dell'errore altrui, Malversazione a danno dello Stato, Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, Concussione, Corruzione per l'esercizio della funzione, Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, Corruzione in atti giudiziari, Induzione indebita a dare o promettere utilità, Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, Istigazione alla corruzione, Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri, Abuso d'ufficio, Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio, Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione, Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità, Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dalla autorità amministrativa, Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

NB: Le inconferibilità di cui alla suddetta norma hanno durata determinata (a differenza delle inconferibilità di cui all'art. 35- bis del d.lgs. n. 165/2001) e graduata: più lunga se la condanna è intervenuta per i reati previsti dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97/2001, meno lunga se è intervenuta per tutti gli altri reati contro la p.a.

- art. 7, comma 2: *(aver ricoperto, nei 2 anni precedenti, la carica di componente di organo politico di amministratore locale);*
- art. 4: *(aver svolto o ricoperto in carichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune).*

La violazione della disciplina comporta la nullità degli atti di conferimento di incarichi e la risoluzione del relativo contratto (art. 17 del d.lgs. 39/2013).

Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi (art. 18 del d.lgs. 39/2013).

IPOTESI DI INCOMPATIBILITA':

➤ art. 9: *(incompatibilità tra incarichi di vertice o dirigenziali e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Comune, nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali);*

➤ art. 12, commi 1, 2 e 4: *(incompatibilità tra incarichi dirigenziali, interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali).*

Con riferimento ai casi di incompatibilità, è prevista la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, d'ufficio del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

4.1.6. Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

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

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto. La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

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

Pertanto:

- **negli atti di assunzione del personale sarà espressamente previsto il divieto di pantouflage;**
- **nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, a prescindere dal valore degli stessi, dovrà risultare l'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.**

4.1.7. La rotazione straordinaria

L'istituto della rotazione straordinaria è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione *«del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva»*.

Con la delibera 215/2019 l'ANAC ha dettato «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001», cui si rinvia.

Si rammenta che le "condotte di natura corruttiva" non si esauriscono con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater). L'Autorità, infatti, con la succitata delibera n. 215 del 2019, ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria, ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli articoli del codice penale:

- 319-bis (*Circostanze aggravanti del reato di cui all'art. 319*);
- 321 (*Pene per il corruttore*);
- 322 (*Istigazione alla corruzione*);
- 322-bis (*Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*);
- 346-bis (*Traffico di influenze illecite*);
- 353 (*Turbata libertà degli incanti*);
- 353-bis (*Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*).

4.1.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

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

L'articolo 54bis del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dalla Legge Anticorruzione n. 190/2012 e poi modificato dalla Legge n. 179/2017, introduce le "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" il cosiddetto whistleblowing.

In particolare, il comma 5 dispone che, in base alle nuove linee guida di ANAC, le procedure per il whistleblowing debbano avere caratteristiche precise. In particolare *"prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione"*.

Sono accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela:

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

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

Laddove riesca a dotarsi di un segretario comunale titolare e di conseguenza di un Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Comune di Gonnosnò intende aderire al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali e adottando la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi, strumento sicuro per le segnalazioni.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta dell'RPC e

dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;

- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

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.

4.1.9. Formazione

La formazione è strutturata su due livelli:

- **Livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- **Livello specifico**: rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'Amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata mediante corsi di formazione da tenersi con frequenza almeno annuale, e può essere svolta in forma associata con altri Enti.

A tal fine, i funzionari responsabili titolari di P.O. propongono al Responsabile della prevenzione della corruzione i nominativi del personale da inserire nei programmi di formazione da svolgere nell'anno successivo, ai fini dell'assegnazione nei settori a rischio.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un'attività obbligatoria.

4.1.10. Patti di integrità

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

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

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

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

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 34 del 31.06.2016, il Comune di Gonnosnò ha approvato il "Patto di integrità" da inserire obbligatoriamente negli avvisi, bandi, lettere di invito, capitolati e contratti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, ovvero di concessione, indipendentemente dalle procedure di scelta del contraente e dalle modalità utilizzate.

4.2. Misure "generali" ed "ulteriori"

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

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della Legge n. 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:
 - rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
 - predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
 - rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
 - distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il Responsabile di Servizio;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità.
- d) nei rapporti con i cittadini, assicurare la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;
- e) nel rispetto della normativa, comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;
- f) nell'attività contrattuale:
 - rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
 - ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge;
 - privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione);
 - assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati senza pubblicazione di bandi;
 - assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia dell'aperta;
 - assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
 - allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione, dando sempre atto nel provvedimento di acquisto del bene o servizio, che il prezzo di acquisto è inferiore a quello praticato dal mercato elettronico;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o

- costituzione/cessione di diritti reali minori;
 - validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
 - acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.
- g) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- h) negli atti di erogazione dei contributi e nell'ammissione ai servizi:
- predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
- i) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:
- allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne dando atto altresì, che sono state/saranno seguite le procedure di pubblicazione (preventive e successive) previste dalla legge;
- j) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;
- k) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni, ecc., oltre pubblicazione nel sito dell'ente.

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

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

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

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

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