



Parte II

Il Piano anticorruzione



1. Analisi del contesto

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

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCTT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.



1.1. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Pertanto, secondo i dati contenuti nella *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016,

per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

La provincia di Roma, per l'importanza degli interessi connessi alla presenza della Capitale e per la densità demografica del territorio, favorisce la presenza di soggetti riconducibili ai principali e tradizionali gruppi di criminalità organizzata operanti in Italia, dediti prevalentemente ad attività di riciclaggio. D'altra parte, anche in relazione alla presenza nella provincia, dell'aeroporto di Fiumicino e del porto di Civitavecchia PFFP, Roma rappresenta per le organizzazioni criminali che vi insistono, un'importante area di snodo logistico internazionale di sostanze stupefacenti, sia per l'immissione che per il transito.

Nel panorama complessivo emergono infiltrazioni nei settori economico-finanziari, tra i quali quelli del commercio di autoveicoli, di preziosi e della ristorazione, con meccanismi di reimpiego dei capitali anche in attività immobiliari. In questo senso si segnalano le proiezioni della 'Ndrangheta: in particolare la 'ndrina dei "Bonavita", dei "Fiarè-Mancuso", degli "Alvaro" e dei "Tripodi", che risultano aver investito nel centro storico della Capitale, ma anche taluni esponenti della 'ndrina dei "Marando", dedita alla gestione del relativo patrimonio immobiliare.

Nella zona di Tivoli e Palestrina si è riscontrata la presenza di alcune famiglie calabresi, legate ad una " 'ndrina" attiva nella zona di Sinopoli (RC). Tali famiglie non pongono in atto comportamenti criminali nella zona nella quale vivono, ma fungono da punto di riferimento per le attività economiche della 'ndrina, e danno occasionalmente supporto a soggetti (sovente in stato di latitanza) provenienti dalla terra di origine.

Anche alcuni comuni a nord di Roma, registrano la presenza di elementi collegati a formazioni criminali di origine calabrese della zona di Reggio Calabria (Africo, Melito Porto Salvo, Bruzzano Zeffirio), alcuni dei quali pregiudicati per reati in materia associativa. Si tratta di famiglie legate da



rapporti di parentela che si sono stabiliti da tempo nei Comuni di Rignano Flaminio, Castelnuovo di Porto, Morlupo e Campagnano di Roma.

Sempre in riferimento ad elementi collegati alla 'Ndrangheta si evidenziano la presenza delle famiglie " Farao-Marincola", " Mollica-Morabito" e dei soveratesi " Gallace-Novella" nelle zone di Anzio-Nettuno laddove sono spalleggiati dalla locale famiglia " Romagnoli" e dagli " Andreacchio"; sono, altresì, presenti personaggi affiliati alle famiglie calabresi " Piromalli" Molè" - " Alvaro" e " Arena" , nonché alla 'ndrina dei " Bellocco" , dei " Gallico" che reinvestono capitali di provenienza illecita in attività commerciali.

Altrettanto può dirsi per gli affiliati alle famiglie dei " Paiamara" , " Pelle", " Muto" - " Vottari" - " Romeo" , dei " Nirta" - " Strangio" , dedite agli investimenti nel tessuto economico sociale della Capitale. Si tratta di gruppi operativi in varie attività delittuose, contraddistinti da stretti vincoli familiari e da forti collegamenti con i territori di origine e che rappresentano anche un punto di contatto con soggetti di origine calabrese collocati in altre aree.

Risultano consolidate sul territorio romano le presenze di alcuni esponenti delle cosche reggine della locride e della piana di Gioia Tauro, costituenti il terminale delle attività economico finanziarie delle 'ndrine, attraverso il riciclaggio dei proventi derivanti dal traffico di stupefacenti nell'acquisto di bar ed attività di ristorazione nel centro storico della capitale.

Il Comune di Allumiere, inserito nel contesto geografico di cui sopra è stato interessato da indagini della magistratura condotte dal Corpo Forestale dello Stato e dalla Guardia di Finanza che hanno interessato il settore urbanistico edilizio .

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'ente, anche attraverso l'analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale, non si segnalano avvenimenti criminosi.



1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata fotografata, per ultimo, con la deliberazione della giunta comunale numero 102 del 28.12.2016.

La struttura si articola in unità organizzative dotate di un diverso grado di autonomia e complessità, individuate nelle seguenti tipologie:

- a) Segretario comunale;
- b) Settori;
- c) Unità di progetto che costituiscono unità organizzative equiparate agli uffici;
- d) Uffici di collaborazione alle dirette dipendenze del Sindaco e degli Assessori

Ciascun Settore è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascuna Settore è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

Risultano in servizio alla data del 31.12.2016:

un segretario generale;

n. 4 titolari di posizioni organizzativa di cui n. 2 part time 50 % e a tempo determinato fino alla scadenza del mandato dell'attuale sindaco pro tempore, che avrà luogo nella primavera 2017;

n. 27 dipendenti (compresi quelli a tempo determinato).



1.3. Mappatura dei processi

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

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

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

L'attuale Segretario Comunale è stato nominato responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in data 11.11.2016, pertanto non ha avuto il tempo di confrontarsi con i responsabili di settore al fine di una completa mappatura dei processi dell'ente.

La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

Le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate sono parte integrante del presente piano, pur non essendo materialmente allegate.



n.	processi di governo
1	stesura e approvazione delle "linee programmatiche"
2	stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
3	stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche
4	stesura ed approvazione del bilancio pluriennale
5	stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche
6	stesura ed approvazione del bilancio annuale
7	stesura ed approvazione del PEG
8	stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi
9	stesura ed approvazione del piano della performance
10	stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa
11	controllo politico amministrativo
12	controllo di gestione
13	controllo di revisione contabile
14	monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati



n.	processi operativi	n.	sotto-processi operativi
15	servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva	15.a	pratiche anagrafiche
		15.b	documenti di identità
		15.c	certificazioni anagrafiche
		15.d	atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio
		15.e	leva
		15.f	archivio elettori
		15.g	consultazioni elettorali
16	servizi sociali	16.a	servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani
		16.b	servizi per minori e famiglie
		16.c	servizi per disabili
		16.d	servizi per adulti in difficoltà
		16.e	integrazione di cittadini stranieri
		16.f	alloggi popolari
17	servizi educativi	17.a	asili nido
		17.b	manutenzione degli edifici scolastici
		17.c	diritto allo studio
		17.d	sostegno scolastico
		17.e	trasporto scolastico
		17.f	mense scolastiche
		17.g	dopo scuola
18	servizi cimiteriali	18.a	inumazioni, tumulazioni
		18.b	esumazioni, estumulazioni
		18.c	concessioni demaniali per cappelle di famiglia
		18.d	manutenzione dei cimiteri
		18.e	pulizia dei cimiteri
		18.f	servizi di custodia dei cimiteri



19	servizi culturali e sportivi	19.a	organizzazione eventi
		19.b	patrocini
		19.c	gestione biblioteche
		19.d	gestione musei
		19.e	gestione impianti sportivi
		19.f	associazioni culturali
		19.g	associazioni sportive
		19.h	fondazioni
		19.i	pari opportunità
20	turismo	20.a	promozione del territorio
		20.b	punti di informazione
		20.c	rapporti con le associazioni di esercenti
21	mobilità e viabilità	21.a	manutenzione strade
		21.b	circolazione e sosta dei veicoli
		21.c	segnaletica orizzontale e verticale
		21.d	trasporto pubblico locale
		21.e	vigilanza sulla circolazione e la sosta
		21.f	rimozione della neve
		21.g	pulizia delle strade
		21.h	servizi di pubblica illuminazione
22	territorio e ambiente	22.a	raccolta, recupero e smaltimento rifiuti
		22.b	isole ecologiche
		22.c	manutenzione delle aree verdi
		22.d	pulizia strade e aree pubbliche
		22.e	gestione del reticolo idrico minore
		22.f	servizio di acquedotto
		22.g	cave ed attività estrattive



		22.h	inquinamento da attività produttive
23	sviluppo urbanistico del territorio	23.a	pianificazione urbanistica generale
		23.b	pianificazione urbanistica attuativa
		23.c	edilizia privata
		23.d	edilizia pubblica
		23.e	realizzazione di opere pubbliche
		23.f	manutenzione di opere pubbliche
24	servizi di polizia	24.a	protezione civile
		24.b	sicurezza e ordine pubblico
		24.c	vigilanza sulla circolazione e la sosta
		24.d	verifiche delle attività commerciali
		24.e	verifica della attività edilizie
		24.f	gestione dei verbali delle sanzioni comminate
25	attività produttive	25.a	Agricoltura
		25.b	Industria
		25.c	Artigianato
		25.d	commercio
26	società a partecipazione pubblica	26.a	gestione farmacie
		26.b	gestione servizi strumentali
		26.c	gestione servizi pubblici locali
27	servizi economico finanziari	27.a	gestione delle entrate
		27.b	gestione delle uscite
		27.c	monitoraggio dei flussi di cassa
		27.d	monitoraggio dei flussi economici



		27.e	adempimenti fiscali
		27.f	stipendi del personale
		27.g	tributi locali
28	servizi di informatica	28.a	gestione hardware e software
		28.b	<i>disaster recovery e backup</i>
		28.c	gestione del sito web
29	gestione dei documenti	29.a	protocollo
		29.b	archivio corrente
		29.c	archivio di deposito
		29.d	archivio storico
		29.e	archivio informatico
30	risorse umane	30.a	selezione e assunzione
		30.b	gestione giuridica ed economica dei dipendenti
		30.c	Formazione
		30.d	Valutazione
		30.e	relazioni sindacali (informazione, concertazione)
		30.f	contrattazione decentrata integrativa
31	Segreteria	31.a	deliberazioni consiliari
		31.b	riunioni consiliari
		31.c	deliberazioni di giunta
		31.d	riunioni della giunta
		31.e	Determinazioni
		31.f	ordinanze e decreti
		31.g	pubblicazioni all'albo pretorio online
		31.h	gestione di sito web: amministrazione trasparente
		31.i	deliberazioni delle commissioni
		31.l	riunioni delle commissioni
		31.m	contratti
32	gare e appalti	32.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica



		32.b	acquisizioni in "economia"
		32.c	gare ad evidenza pubblica di vendita
		32.d	contratti
33	servizi legali	33.a	supporto giuridico e pareri
		33.b	gestione del contenzioso
		33.c	levata dei protesti
34	relazioni con il pubblico	34.a	reclami e segnalazioni
		34.b	comunicazione esterna
		34.c	accesso agli atti e trasparenza
		34.d	<i>customer satisfaction</i>



2. Processo di adozione del PTPCTT

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

Nel 2017 il Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza è approvato dalla Giunta Comunale, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza

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

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Dr. Claudio Lavagnini), che, vista la recente nomina, non ha avuto il tempo di confrontarsi con i responsabili dei settori.

2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

E' stato pubblicato sul sito un avviso in data 11.01.2017.

2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

Inoltre il Piano sarà divulgato attraverso pubblicazione sulla homepage del sito per 15 giorni consecutivi successivamente all'approvazione.



3. Gestione del rischio

3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro AREE seguenti:

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C:

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E (Specificata per i comuni):

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;



gestione del reticolo idrico minore;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti¹;

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "*rischi di corruzione*" intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

¹ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.



I rischi sono identificati:

attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;

applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un "gruppo di lavoro" composto dai dirigenti/responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa e coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione. All'elaborazione hanno partecipato i componenti dell'OIV.

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

L'Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "troppo meccanico" la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.



Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

1. mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);



valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

I Responsabili dei settori per ogni attività/processo esposto al rischio ha attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "*stima della probabilità*".

B2. Stima del valore dell'impatto

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

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "*l'impatto*", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "*l'impatto*" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.



Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

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

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

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*".

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

D. Il trattamento

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il "*trattamento*".

Il trattamento consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*". In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le "*priorità di trattamento*" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPCTT può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "*sezione*" del PTPCTT; gli adempimenti per la trasparenza possono essere



misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

2. *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali* per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le *misure* specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.



4. Formazione in tema di anticorruzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per



l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

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

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

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

Nel corso del 2016 è stata attuata la formazione in materia di prevenzione della corruzione attraverso la società Soluzione srl di Brescia.

La formazione è stata espletata dai Responsabili di Settore, i quali hanno coinvolto il personale maggiormente esposto ai rischi di corruzione.

Per il 2017 i capi settore proporranno entro il 30 giugno al Responsabile della Prevenzione della Corruzione:

- a) i dipendenti da inserire nei programmi di formazione;
- b) specifiche necessità formative inerenti la propria area;
- c) relazione finale sulla formazione effettuata nell'annualità precedente e sui risultati prodotti;



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

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

4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

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

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

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

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

Non meno di tre ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 3.2.



5. Codice di comportamento

5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un *"Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Tale Codice di comportamento deve 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 DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 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"*.

La Giunta Municipale, previo parere dell' O.I.V., ha approvato con proprio atto deliberativo n. 118 del 11.12.2013 il codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Allumiere.

Il codice di comportamento verrà consegnato a tutti i dipendenti al momento dell'assunzione insieme al piano di prevenzione della corruzione. Verrà altresì comunicato ai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, al 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, prevedendo la risoluzione o la decadenza del rapporto in caso di violazioni degli obblighi derivanti dal codice.

I responsabili dell'ufficio procedimenti disciplinari, provvederanno a perseguire i dipendenti che dovessero incorrere in violazioni dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel presente Piano, attivando i relativi procedimenti disciplinari, dandone notizia al responsabile della prevenzione.



E' fin da ora introdotto il divieto per dipendenti e responsabile di accettare regali di importo superiore ad € 50,00 (cinquanta).

5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.



6. Altre iniziative

6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: *"(..) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

6.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 249 del decreto legislativo 50/2016 e smi).

6.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla



sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Misura:

In ordine alla procedura di nomina, pur prendendo atto della procedura non concorsuale del conferimento degli incarichi di responsabile è opportuno che le scelte discrezionali siano ancorate a parametri quanto più oggettivi e riscontrabili. Nel corso del 2017 l'amministrazione comunale dovrà dotarsi di un sistema di criteri generali per l'affidamento degli incarichi, nel rispetto dei principi e delle procedure stabilite nell'art. 19 D. Lgs. 165/2001, effettuando una revisione del vigente regolamento uffici e servizi (direttiva del dipartimento Funzione Pubblica n. 10 del 19/12/2007).

6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di 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.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' 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.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì 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 eventuali accordi fraudolenti.

MISURA:

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma dell'art. 53 comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e s.m.

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

6.6. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità 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.

Il responsabile del piano anticorruzione, cura, che nell'ente siano rispettate le disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013 n.39 sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori e responsabili di settore ivi compresi gli incarichi conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'art.110, comma 1, T.U. 267/2000 e s.m.i..



In particolare nei bandi pubblici per il reclutamento di tali figure, dovranno essere inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento.

La situazione di inconferibilità non può essere sanata; gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art.17 del D.Lgs.vo 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art.18.

Nel caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti ab origine non fossero note all'Amministrazione e diventassero palesi nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio deve essere rimosso dall'incarico.

Nel caso in cui la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa dovrà essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto il responsabile della prevenzione deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato.

Il Responsabile della prevenzione verifica il rispetto dell'art.35 bis del D.Lgs. 165/2001 (condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione). Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

MISURA:

All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al decreto citato.

Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità.

Le dichiarazioni suddette sono pubblicate nel sito web comunale. La dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.



6.7. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

MISURA:

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



L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

6.8. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

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

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

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

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-*bis*.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*".

L'articolo 54-*bis* delinea una "*protezione generale ed astratta*" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*".



Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCTT).

MISURA:

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

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

Dovranno essere approvate entro il 2017 adeguate procedure di segnalazione per evitare che le limitate dimensioni della dotazione organica impediscano la tutela sostanziale dell'anonimato in applicazione dei paragrafi B.12.1, B12.2 e B12.3 dell'allegato 1 del PNA 2013. Nel corso del 2017 sarà istituita una casella di posta elettronica dedicata, il cui accesso sarà riservato esclusivamente al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza.

“B.12.1 - Anonimato.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

consenso del segnalante;

la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;



la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli



effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere

un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 sottrazione al diritto di accesso.



Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

6.9. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

"Indispensabile valutare la possibilità di procedere alla firma di protocolli di legalità con soggetti interessati (Prefettura, Guardia di Finanza, Procura della Repubblica ecc)."

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

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

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

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

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

**MISURA:**

L'ente, nell'arco triennio di riferimento del presente Piano, intende elaborare uno speciale modulo di patto d'integrità da imporre in sede di gara ai concorrenti che lo dovranno accettare e firmare, a pena di esclusione.

Indispensabile valutare la possibilità di procedere alla firma di protocolli di legalità con soggetti interessati (Prefettura, Guardia di Finanza, Procura della Repubblica).

6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L. 190/2012 sono individuate le seguenti misure:

Il responsabile del procedimento ha l'obbligo di acquisire una specifica dichiarazione, redatta nelle forme di cui all'art.45 del DPR 445/2000, con la quale, chiunque si rivolge all'Amministrazione comunale per proporre una proposta/progetto di partenariato pubblico/privato, una proposta contrattuale, una proposta di sponsorizzazione, una proposta di convenzione o di accordo procedimentale, una richiesta di contributo con esclusione dei contributi di finalità sociale e comunque intenda presentare un'offerta relativa a contratti di qualsiasi tipo, dichiara l'insussistenza di rapporti di parentela, entro il quarto grado, o di altri vincoli anche di lavoro o professionali, in corso o riferibili ai due anni precedenti, con gli amministratori e i capi settore dell'ente.

Il capo settore in sede di sottoscrizione degli accordi ex-art.11 legge 241/1990, dei contratti e delle convenzioni, ha cura di verificare la previsione all'interno del regolamento contrattuale di una clausola in ragione della quale è fatto divieto durante l'esecuzione del contratto di



intrattenere rapporti di servizio o fornitura o professionali in genere con gli amministratori e dirigenti e loro familiari stretti (coniuge e conviventi).

Il capo settore in ogni provvedimento che assume deve dichiarare nelle premesse dell'atto di aver verificato l'insussistenza dell'obbligo di astensione e di non essere quindi in posizione di conflitto di interesse.

Analoga dichiarazione, con riferimento agli atti degli organi di governo, è resa dagli amministratori al segretario che ne dà atto nel verbale di seduta.

I componenti delle commissioni di concorso o di gara, all'atto dell'accettazione della nomina, rendono dichiarazione circa l'insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i capi settore o loro familiari stretti. Analoga dichiarazione rendono i soggetti nominati quali rappresentanti del Comune in enti, società, aziende od istituzioni. I componenti delle commissioni di gara verranno scelti applicando gli artt. 77 e 78 del nuovo codice dei contratti (d.lgs. 50/2016). Fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'albo di cui all'art. 78, le commissioni continueranno ad essere nominate dalla stazione appaltante secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate, come da art. 216 co. 12 dello stesso codice.

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

a) Necessità di elaborare criteri oggettivi per l'elargizione dei contributi economici

Nella prassi i Comuni gestiscono l'elargizione dei contributi nei modi più svariati in quanto alcune amministrazioni, ritenendo che la concessione di un contributo sia espressione di una volontà discrezionale politica, elargiscono il contributo con deliberazione di giunta comunale sulla base di una relazione del servizio sociale di base, mentre altre amministrazioni affidano l'elargizione dei contributi al responsabile o dirigente dei servizi alla persona.

A prescindere dalla prassi applicativa, l'art. 12 della L. n. 241/1990 subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persona ed enti pubblici o privati, alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme



previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

In punto di diritto ne consegue che l'elargizione economica che il Comune pone in essere nei riguardi di un soggetto terzo sia attuativa di un precedente atto formale dal quale si evincano le modalità procedurali di erogazione, i requisiti dei soggetti destinatari, nonché le modalità oggettive per l'attribuzione quantitativa del beneficio. In termini più concreti è necessario predeterminare oggettivamente *“a chi dare, quanto dare e perché dare”*.

b) La discrezionalità dell'organo di governo si esaurisce nella determinazione dei criteri di determinazione del contributo

La discrezionalità dell'organo politico trova la sua espressione nella norma regolamentare ove sono incardinati i criteri di erogazione dei contributi che poi l'organo gestionale dovrà applicare alle concrete fattispecie.

Lo stesso articolo 25 della legge 328/2000 stabilisce che ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni del D.Lgs. n. 109/1998.

Per cui dalla lettura combinata dell'art. 12 della L. n. 241/1990 e dell'art. 25 della L. n. 328/2000 si evincono chiaramente due corollari:

- il Comune non può elargire una somma di denaro se prima non ha reso note le modalità procedurali ed i criteri attraverso cui la stessa verrà elargita;
- i contributi economici destinati ai soggetti in situazione di bisogno sono subordinati alla determinazione dell'ISEE.

Ciò premesso i contributi straordinari, che il Comune è solito elargire discrezionalmente, spesso per il tramite di deliberazioni di giunta comunale, se pur suffragata dalla relazione dell'assistente sociale, ai soggetti residenti nel proprio territorio, rientrano pienamente in questa disciplina.

Secondo la giurisprudenza amministrativa pacifica, l'art. 12 della L. 7 agosto 1990, n. 241, rivolto ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, si pone come precetto che si attegga a principio generale dell'ordinamento ed impone che l'attività dell'Amministrazione debba non solo essere preceduta da una adeguata pubblicizzazione dell'avvio del



procedimento, ma debba rispondere a referenti di carattere assolutamente oggettivo, precedenti al singolo provvedimento².

Ormai lo stesso principio della trasparenza decisionale, che a sua volta transita da una predeterminazione oggettiva dei requisiti di cui è doveroso dare conto, costituisce *ex lege* livello essenziale delle prestazioni, così come disposto dall'art. 1 della L. n. 190/2012.

La concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in un'assegnazione di somme nel piano esecutivo di gestione, ma anche solo previsti in bilancio negli appositi capitoli destinati alla contribuzione, rappresenta un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti, e come tale rientrante nella competenza esclusiva del dirigente.

I contributi devono essere preceduti da idonea pubblicizzazione, dalla indicazione dei criteri di concessione che devono essere esaustivi e completi; devono inoltre essere sorretti da idonea motivazione che dia conto esaustivamente del perché della specifica somma assegnata.

L'erogazione dei contributi equivale ad una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere discrasie logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento; quest'ultimo deve costituire il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati.

I margini c.d. "politici" ovvero discrezionali che l'Amministrazione pure possiede - e possiede in maniera particolarmente estesa - devono essere tutti assolti ed assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della L. n. 241/1990, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

Presso l'ente, con delibera consiliare n. 5 del 13 febbraio 2004 è stato approvato il regolamento per la concessione di benefici economici e servizi che prevede la predeterminazione dei criteri oggettivi sulla cui base procedere alla loro concessione. Unica facoltà di deroga è data dalla necessità di associare all'intervento economico un progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base il quale dovrà tuttavia puntualmente indicare le motivazioni che portano ad associare al progetto

² Per una disamina giurisprudenziale si veda: Consiglio Stato, ad. gen., 28 settembre 1995, n. 95; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 572; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 2 febbraio 2004, n. 1232; T.A.R. Lazio, Sez. III, 8 marzo 2004, n. 2154; T.A.R. Sicilia, Sez. II sent. n. 1032 del 17 giugno 2005.



una somma di denaro e le ragioni che ne giustificano l'ammontare in funzione del progetto.

Il responsabile di settore relazionerà per iscritto con cadenza trimestrale sull'andamento della gestione dei contributi mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di attribuzione dei contributi ed il relativo ammontare dando conto che tutti i contributi sono stati elargiti sulla base di quanto previsto dal presente piano.

Per quanto attiene ai contributi associati al progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base dovrà essere redatto un referto separato nel quale dovranno essere allegate le relazioni del servizio sociale di base contenenti le motivazioni che hanno portato ad associare al progetto una somma di denaro e le ragioni che ne hanno giustificato l'ammontare in funzione del progetto.

c) La concessione di contributi ed ausili finanziari a soggetti senza scopo di lucro

L'art. 12 della L. n. 241/1990 testualmente recita: "1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma."

La L. n. 190/2012 sottolinea testualmente come l'attività di elargizione di contributi costituisce attività a rischio - È necessario quindi per neutralizzare ogni potenziale rischio predisporre una rigida predeterminazione di criteri sulla base dei quali l'elargizione del contributo sia meramente automatico così anestetizzando di fatto il pericolo di eventuali accordi collusivi di natura corruttiva.

La rilevanza e la centralità dell'argomento si evince anche dagli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013 che definiscono un percorso particolarmente severo per la gestione dei contributi.



Per cui, in virtù del sillogismo aristotelico utilizzato per la giustificazione dei provvedimenti vincolati, per ogni contributo dovrà sussistere:

- una premessa maggiore data dal criterio di elargizione;
- una premessa minore data dalla situazione dell'ente che si deve trovare nella perfetta fattispecie prevista dal criterio oggettivo;
- la sintesi che consiste nella elargizione automatica del contributo, dando conto nel provvedimento di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 12 della L. n. 241/1990.

A prescindere da quanto diversamente disposto da atti di indirizzo ovvero dai regolamenti dell'ente, dalla entrata in vigore del presente piano, nessun contributo ad enti associativi senza scopo di lucro potrà essere elargito senza la previa predeterminazione dei criteri oggettivi sulla cui base elargire il beneficio economico.

Ai fini della legittimità del provvedimento, l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di affidamento, deve risultare espressamente dai singoli provvedimenti di modo tale che chiunque possa accertare l'iter oggettivo di elargizione della somma di denaro.

Il dirigente relazionerà per iscritto con cadenza trimestrale sull'andamento della gestione dei contributi mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di attribuzione dei contributi ed il relativo ammontare dando conto che tutti i contributi sono stati elargiti sulla base di quanto previsto dal presente piano.

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

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 5 del 13.02.2004.

Successivamente è stato approvato, con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 7.10.2015, il regolamento comunale sui criteri di accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie agevolate.

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



6.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento sulle modalità di assunzione presso il Comune di Allumiere approvato con deliberazione di Giunta Comunale numero 159 del 30.12.2010, integrato e modificato con deliberazione di Giunta Comunale n. 81 del 12.07.2012 (assunzioni a tempo determinato art. 110 T.U. n, 267/2000)

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

1. Indicazioni generali

"Per evitare e prevenire il reato di corruzione è importante che tutte le operazioni più a rischio come ad esempio la scelta delle domande, vengano gestite collegialmente. Per dare ancora maggiore garanzia si ritiene opportuno inoltre che la commissione collegialmente predisponga un numero di domande/prove pari almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente saranno estratte tra quelle preparate nel triplo, il numero delle domande sufficienti ad espletare il concorso.

Di tutte le operazioni e delle loro regolarità dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo non nominato dalla commissione ma dal responsabile del piano anticorruzione tra i dipendenti."

Principio della massima pubblicità

Al concorso pubblico, a prescindere dal posto a cui si riferisca, deve essere data massima diffusione attraverso le forme di pubblicazione vigenti e precisamente:



- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sezione concorsi pubblici per i concorsi a tempo indeterminato;
- Bollettino Ufficiale della Regione per i concorsi a tempo indeterminato;
- Sito istituzionale dell'ente per tutti i concorsi.

Inoltre il tempo necessario alla presentazione delle domande non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica per i concorsi a tempo indeterminato e a 15 giorni per i concorsi a tempo determinato.

Adeguatezza dei membri di commissione

La commissione dovrà essere nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprendere funzionari di adeguata professionalità.

Assenza di conflitto di interessi

Dopo la scadenza per la proposizione delle domande e visionate la medesime, ciascuno dei membri dovrà sottoscrivere una autodichiarazione circa l'inesistenza di conflitto di interessi anche potenziale tra loro ed i candidati che hanno presentato domanda.

Trasparenza nella gestione delle prove

La commissione procederà collegialmente e poco prima dell'inizio delle prove alla formulazione di un numero di domande pari almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente saranno estratte tra quelle preparate il numero delle domande sufficienti ad espletare il concorso.

A titolo di esempio se per il concorso è prevista una prova pratica, la commissione collegialmente dovrà predisporre nove tracce ossia il triplo di quelle necessarie. Poi dalle nove estrarrà con sorteggio le tre prove pratiche che costituiranno l'oggetto del concorso.

Di tutte le operazioni dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo nominato dal responsabile del piano anticorruzione (nello specifico un dipendente che abbia una categoria non inferiore alla C). Anche al segretario verbalizzante si applica il principio della rotazione.

Incarichi ai sensi articolo 110 decreto legislativo 267/2000

Esposti a rischio corruzione sono: la previsione di requisiti di accesso "personalizzati"; l'insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti (qualsiasi incarico deve essere il frutto di procedure quanto meno



comparative); motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

Collaborazioni autonome (contratti di consulenza o collaborazione a qualsiasi titolo)

L'Amministrazione può ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla Legge o previste dal programma approvato dal Consiglio dell'Ente locale ai sensi dell'art. 42 D. L.vo 267/2000. L'affidamento di incarichi non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l'illegittimità dell'affidamento della prestazione e del servizio. Al momento del conferimento sull'atto di incarico sarà inserita apposita clausola di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice di comportamento e l'incaricato dovrà prestare la dichiarazione di insussistenza di causa di inconferibilità ed incompatibilità di cui all'art. 20 comma 1 e 2 D. L.vo 39/2013.

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

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione congiuntamente ai responsabili che sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

In ogni caso il piano degli obiettivi dovrà prevedere almeno un obiettivo specifico per ciascun responsabile titolare di posizione organizzativa finalizzata all'attuazione concreta delle misure anticorruzione.



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

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCTT è svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione congiuntamente ai responsabili di settore che sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

In ogni caso il piano degli obiettivi dovrà prevedere almeno un obiettivo specifico per ciascun responsabile titolare di posizione organizzativa finalizzata all'attuazione concreta delle misure anticorruzione.

6.15. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTPCTT e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

6.16. Attuazione del processo di informatizzazione.

Il Comune ha avviato, e tutt'ora in corso di aggiustamento, un processo di informatizzazione che, oltre ad ottemperare alle disposizioni previste dal "Codice per l'amministrazione digitale", permetterà di assolvere e sviluppare concretamente il concetto di "TRASPARENZA".



7. Iniziative in materia di lavori pubblici e/o affidamenti di servizi e/o servizi forniture.

Il Comune di Allumiere ha stipulato una convenzione con la Città Metropolitana di Roma Capitale, che è stata individuata stazione unica appaltante, al fine di ottimizzare i costi relativi agli affidamenti degli appalti e ridurre i rischi di corruzione.

7.1.1. Mappatura dell'Area di rischio degli appalti e modello organizzativo per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Si ritiene indispensabile, così come osservato e suggerito dall'ANAC con la determinazione n. 12/2015, procedere alla scomposizione del sistema di affidamento dei lavori, servizi e forniture nelle seguenti fasi ben distinte:

- Programmazione;
- Progettazione della gara;
- Selezione del contraente;
- Verifica aggiudicazione e stipula del contratto;
- Esecuzione del contratto;
- Rendicontazione.

Si ribadisce, infine, la necessità di rispettare gli obblighi di acquisire beni e servizi sopra e sotto soglia, nel rispetto dei limiti previsti dal d.lgs. n. 50/2016 (Nuovo Codice dei Contratti), attraverso la CONSIP, utilizzando il sistema delle convenzioni e del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), oltre che a far ricorso, per quanto possibile, agli accordi quadro.

Ogni settore/ufficio che avrà la necessità di pianificare un approvvigionamento o l'esecuzione di un servizio, dovrà verificarne la disponibilità sulla piattaforma CONSIP cercando, con diligenza e professionalità, di adattare e coordinare quanto offerto da CONSIP con quanto necessita all'ente.

7.1.1.1. Programmazione.

La fase di programmazione risulta essere il primo tassello da posizionare nel complesso mosaico degli appalti pubblici. E' prerogativa dell'organo di indirizzo politico. Inizia già nella fase della tornata elettorale, attraverso la presentazione del "Programma elettorale", con il quale ogni formazione si presenta alla collettività. Tale programma diviene elemento ufficiale nel



momento in cui il sindaco eletto presenta al consiglio comunale le “linee programmatiche”, come previsto dall’art. 42. Comma 3 del TUEL e dello statuto comunale.

Le “linee programmatiche” vengono poi riprese nel Documento Unico di Programmazione, che diventa uno dei principali strumenti propri della programmazione comunale e costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione (Bilancio, PEG, Piano delle Performances, Piano degli indicatori, Rendiconto, Piano delle opere pubbliche e Piano degli acquisti e servizi).

Tale documento, nella parte della definizione dei fabbisogni, deve essere impostato su criteri di effettiva efficienza/efficacia/economicità al fine di evitare che prevalga la volontà di premiare interessi particolari scegliendo di dare priorità a opere pubbliche inutili o che potrebbero essere realizzate da un determinato operatore economico.

Necessita, pertanto, procedere nei tempi definiti all’approvazione degli strumenti di programmazione ed evitare decisioni in emergenza dell’ultimo minuto. Nel settore appalti evitare per quanto possibile le procedure d’urgenza, gli affidamenti diretti, le procedure competitive con negoziazione e quelle negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara. Verificare che la somma di questi affidamenti non superi i valori delle soglie di rilevanza comunitaria. Potrebbe identificarsi un frazionamento artificioso della spesa per aggirare determinati obblighi comunitari.

MISURE

- Rispetto dell’art. 29 del d. lgs. n. 50/2016 (Nuovo codice dei contratti) circa l’obbligo di pubblicazione;
- rispetto puntuale dell’art. 21 del “Nuovo Codice dei Contratti” afferente alla programmazione;
- accorpamento di fabbisogni simili ed omogenei attraverso l’elaborazione di schede da parte di ogni settore/ufficio;



- programmazione annuale dei settori/uffici anche di servizi e forniture da acquisire, dopo consultazione del sistema CONSIP (convenzioni, MEPA, ecc.):

7.1.1.2. - Progettazione della gara.

Fase molto importante perché è qui che si dettano le regole del procedimento e si definiscono i criteri che saranno posti alla base delle azioni e degli atti che si produrranno in seguito, fino alla conclusione del procedimento stesso.

La strategia impostata va descritta nella Determina a contrarre, che deve dimostrare la rispondenza delle scelte in funzione dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica enunciati nel "Nuovo Codice dei Contratti" all'art. 4.

La Determina a contrarre deve riportare in modo molto dettagliato l'individuazione dello strumento per l'affidamento, elementi essenziali del contratto, determinazione più precisa e puntuale possibile dell'importo, scelta della procedura e motivi di tale scelta, che dovranno essere maggiormente circostanziati nelle procedure negoziate, oltre alla definizione dei criteri di partecipazione, di aggiudicazione e di attribuzione dei punteggi, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta più vantaggiosa.

Insieme alla Determina a contrarre va predisposto il capitolato tecnico, secondo le esigenze dell'ente, anche previa consultazione preliminare di mercato.

Gli eventi rischiosi che possono manifestarsi in questa fase riguardano la possibilità di fuga di notizie circa la procedura non ancora pubblicata che potrebbero favorire alcuni operatori economici, la scelta della procedura, specialmente se negoziata, l'introduzione di clausole contrattuali particolari e tali da discriminare taluni o disincentivare la partecipazione di altri, la formulazione di punteggi alla parte economica o alla parte



tecnica dell'offerta che possano avvantaggiare un concorrente rispetto ad altri.

Le anomalie da attenzionare riguardano in particolare la stesura della Determina a contrarre che, essendo il principale atto operativo di trasparenza nei confronti dell'esterno, deve assolutamente dettagliare tutti gli articoli, non lasciando discrezionalità d'interpretazione nelle diverse fasi del procedimento, l'acquisto di beni e servizi senza ricorrere al sistema CONSIP o analogo regionale se presente, l'approssimazione nella stesura del capitolato tecnico.

Tra gli indicatori che bisogna tenere in considerazione, va data importanza al rapporto tra procedure aperte e negoziate. Se le seconde rappresentano un numero consistente, evidentemente i principi di concorrenza e parità di trattamento è facile che non siano stati rispettati.

Altro indicatore riguarda il valore presunto che viene dato alla gara, che potrebbe essere artificiosamente sottostimato al fine di sottrarre la procedura alle norme comunitarie.

MISURE

- Rispetto dell'art. 29 del d. lgs. n. 50/2016 circa l'obbligo di pubblicazione;
- Effettuazione consultazioni collettive e/o incrociate tra più operatori e adeguata verbalizzazione/registrazione;
- Obbligo di motivazioni nella Determina a contrarre in ordine alla scelta della procedura adottata sia per l'affidamento che per la tipologia contrattuale;
- Obbligo di dettagliare nel bando di gara i requisiti minimi richiesti per le varianti progettuali in sede di offerta;
- Previsione di una clausola risolutiva del contratto in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità e nei patti d'integrità;

Con riferimento alle procedura negoziate, affidamenti diretti, in economia e sotto soglia.



- Predeterminazione nella Determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per la individuazione dell'impresa da interpellare;
- Pubblicità delle sedute di gara e della Determina a contrarre sul sito dell'ente;
- Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione tra gli operatori economici iscritti negli elenchi del Comune;

7.1.1.3. Selezione del contraente.

In questa fase è necessario porre la massima attenzione su misure atte a prevenire conflitti di interesse ed evitare possibili condizionamenti sull'esito delle gare. Oltre a ciò vanno attenzionate la ricezione e la custodia della documentazione di gara, la nomina della commissione giudicatrice, la gestione delle sedute, la verifica dei requisiti di partecipazione, l'applicazione del nuovo istituto denominato "soccorso istruttorio", la verifica dell'offerta anomala, l'aggiudicazione, e l'annullamento della gara.

Gli eventi rischiosi possono verificarsi a causa del comportamento dei vari attori coinvolti, che possono manipolare i plichi contenenti le offerte ed i documenti di gara ovvero applicare le norme che regolano questa fase in modo improprio escludendo o ammettendo all'esperimento soggetti completi o privi dei necessari requisiti. A tal proposito è importante rispettare le norme sulla pubblicità, sulla nomina della commissione giudicatrice, sulla ricezione, conservazione e manipolazione degli atti di gara.

La presenza di una sola offerta valida in un numero elevato di gare, risulta un indicatore da tenere in considerazione ai fini di controlli e verifiche più approfondite della fase del procedimento, come pure il numero medio delle offerte escluse rispetto a quelle presentate, potrebbe essere un indicatore interessante.

MISURE



- Rispetto dell'art. 29 del d. lgs. n. 50/2016 circa l'obbligo di pubblicazione;
- Pubblicare on-line tutta la documentazione di gara e/o ulteriori informazioni complementari e utilizzare il sistema informatico (pec) per inviare le lettere d'invito e le successive eventuali aggiunte e varianti;
- Protocollazione immediata delle offerte ricevute e conservazione in cassaforte o armadi corazzati la cui chiave o combinazione è tenuta o conosciuta da un numero limitatissimo di soggetti;
- Massima pubblicità on-line delle sedute di gara;
- Apposizione delle firme dei componenti la commissione su tutti gli atti pervenuti, comprese le buste, che dovranno essere aperte con taglierino in modo da lasciare integri i sigilli;
- Fino all'entrata in vigore della nuova disciplina di cui agli artt. 77 e 78 del d. lgs 50/16, la nomina della commissione giudicatrice avverrà secondo regole di competenza e trasparenza individuate dall'ente e riportate sulla Determina a contrarre;
- Obbligo di menzione nei verbali di gara, dei documenti presentati con relativi estremi e adozione di specifiche cautele per la tutela, l'integrità e la conservazione delle buste contenenti l'offerta;
- Acquisizione di dichiarazioni e firma dei componenti la commissione giudicatrice attestanti situazioni di incompatibilità, con riferimento ai concorrenti, di conflitto di interessi, con riferimento ai dipendenti dell'ente comunale, oltre all'attestazione di non aver svolto alcun'altra funzione o incarico relativamente alla procedura in essere;
- Specificare in modo esaustivo le motivazioni che hanno portato all'esclusione o all'accettazione di un'offerta giudicata anomala e non congrua.
-

7.1.1.4 Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto.

E' un momento essenziale della procedura in quanto con la verifica si accerta la correttezza di quanto effettuato dagli organi della stazione appaltante oltre alla sussistenza dei requisiti di carattere generale e speciali dell'aggiudicatario e di chi lo segue in graduatoria. In questa fase



si procede alle varie comunicazioni riguardanti le esclusioni e i risultati dell'esperimento. Si determina l'efficacia dell'aggiudicazione ai fini della successiva stipula del contratto. Gli eventi rischiosi possono riguardare la omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti richiesti ovvero alterare i contenuti delle verifiche stesse per escludere l'aggiudicatario e favorire altro operatore che segue in graduatoria. Va valutato il mancato rispetto della tempistica delle comunicazioni di esclusione o di aggiudicazione secondo quanto previsto dall'art. 76 del d.lgs. 50/2016.

MISURE.

- Rispetto dell'art. 29 del d. lgs. n. 50/2016 circa l'obbligo di pubblicazione;
- Fino all'adozione del decreto previsto dall'art. 81, co. 8 del d.lgs. n. 50/2016 che prevede la costituzione e l'utilizzo della "Banca dati nazionale degli operatori economici", gestita dal Ministero delle Infrastrutture e dalla quale si potranno acquisire tutte le informazioni per le verifiche circa il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnici, professionali, economici e amministrativi, si continuerà a fare ricorso alla Banca dati AVCPass istituita presso l'ANAC.

7.1.1.5 Esecuzione del contratto.

In questa fase l'esecutore del contratto pone in atto i mezzi e l'organizzazione per soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione secondo quanto previsto dal capitolato tecnico e le clausole contrattuali. Utilizza tutta la propria capacità tecnica dimostrata dai requisiti presentati in sede di gara al fine di eseguire e consegnare il prodotto richiesto. E' quindi indispensabile che l'ente si doti di ogni strumento a propria disposizione previsto dalle leggi e dai regolamenti per verificare in corso d'opera quello che l'impresa sta facendo e tutti gli eventuali processi che ne scaturiscono. Particolare attenzione va data alle eventuali varianti in corso di esecuzione del contratto, alle verifiche sui piani di sicurezza e alla valutazione dei rischi di interferenza, all'approvazione di eventuali controversie, ai pagamenti in acconto sullo stato di avanzamento dei lavori e alle autorizzazioni di subappalto. Sono fondamentali verifiche e controlli su eventuali modifiche sostanziali al contratto stipulato sulla base del capitolato previsto dal bando di gara, sull'applicazione di penali o su elementi che potrebbero essere causa di risoluzione del contratto stesso. Le varianti in corso di esecuzione, normate dall'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016,



sono spesso motivo di eventi corruttivi, tali da aggravare i costi previsti in maniera consistente. Altri elementi da considerare sono le proroghe e la sospensione dei termini di consegna. Un numero elevato di contratti oggetto di varianti in corso di esecuzione contrattuale, risulta un indicatore da attenzionare e motivo di controlli e verifiche degli atti. Come pure sono indicatori importanti le troppe concessioni di proroghe e frequenti sospensioni termini contrattuali.

MISURE.

- Verifiche su tutti i contratti di lavori pubblici del rispetto dei tempi di esecuzione, sia in corso che al termine, da parte del Capo del Settore Tecnico che relaziona annualmente al RPCT ovvero comunica immediatamente allo stesso RPCT in caso di mancato rispetto del cronoprogramma;
- Controllo sulle tempistiche di esecuzione al fine di verificare l'obbligo di applicazione penali per ritardi da parte del RUP con relativa segnalazione al RPCT; (la mancata applicazione di penali nei contratti pubblici è spesso materia di approfondimento da parte della Corte dei Conti in occasione della relazione annuale);
- Ogni attività connessa a varianti, proroghe o sospensione termini, oltre alle comunicazioni obbligatorie all'ANAC, deve essere oggetto di immediata segnalazione circostanziata da parte del RUP al RPCT;

7.1.1.6 Rendiconto del contratto.

Risulta una delle fasi più delicate di tutta la procedura contrattuale. In questa fase si verifica se l'imprenditore ha consegnato all'ente appaltante ciò che questi ha richiesto, valutando i tempi, i modi e la qualità del prodotto. Il collaudo ovvero l'attestato di regolare esecuzione (per i servizi e forniture), in particolare, rappresenta un documento estremamente importante e indispensabile, che rende esigibile il credito vantato dall'imprenditore, a fronte del contratto eseguito, e quindi liquidabile. La verifica del bene consegnato o del servizio/opera pubblica eseguiti, deve, pertanto, essere immediata, subito dopo l'approntamento al collaudo, ed il verbale redatto dal collaudatore, esaustivo e completo di tutte le operazioni effettuate. La documentazione deve poi passare al vaglio del RUP per il controllo e per il completamento di tutti i dati attinenti alla tempistica, alla correttezza delle operazioni di collaudo, alla verifica dei



costi effettivamente sostenuti in rapporto ai costi previsti inizialmente e le eventuali penalità da applicare.

MISURE

- Pubblicazione immediata, da parte del Capo del Settore Tecnico, del/i nominativo/i sorteggiato per l'incarico di collaudatore/i e il relativo contratto con comunicazione dei dati al RPCT.

8 L'affidamento di beni e concessioni di qualsiasi natura a terzi

8.1 Scheda operativa in tema di affidamento a terzi di beni di proprietà dell'ente

L'Art. 3 del R.D. 2440 del 1923 dispone che: "I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata.

I contratti dai quali derivi una spesa per lo Stato debbono essere preceduti da gare mediante pubblico incanto o licitazione privata, a giudizio discrezionale dell'amministrazione."

Qualsiasi procedimento volto all'affidamento a terzi del godimento di beni dell'ente ed a prescindere dal tipo negoziale che verrà utilizzato, devono transitare necessariamente da una procedura ad evidenza pubblica che tenga conto come unico elemento di scelta del contraente, del maggior valore economico offerto in sede di aggiudicazione.

All'affidamento pubblico, deve essere data massima diffusione attraverso le seguenti forme di pubblicazione e precisamente:

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, allorquando il valore sia superiore a 50.000,00;
- Sito istituzionale dell'ente sempre.

Inoltre, il tempo necessario alla presentazione delle offerte non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.