



# **COMUNE DI CAMPOMORONE**

**Città Metropolitana di Genova**

**Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020/2022**  
**Allegato alla D.G.C. n. del 25/01/2020**

## **Sezione 1 – Premesse**

### **1.1. Premessa metodologica - Novità**

Il 28.11.2012 è entrata in vigore la L. 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica Amministrazione” la quale prevede, tra l’altro, che su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione entro il 31 gennaio di ogni anno l’organo di indirizzo politico adotti il Piano triennale di prevenzione della corruzione. Per gli enti locali l’Intesa del 24 luglio 2013 ha fissato al 31 gennaio 2014 il termine per l’approvazione, la pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del piano dell’ente.

Successivamente, è stato emanato il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, il cui art. 10 prevede che *“ogni Amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:*

*un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all’articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità.*

*2. Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all’attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all’articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l’indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione“.*

Gli obblighi di trasparenza costituiscono quindi il presupposto per formare, sviluppare ed attuare il PTPC. Con deliberazione n. 12/2014, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC, ex Civit) ha chiarito che l’organo competente all’approvazione del piano triennale di prevenzione della corruzione negli enti locali è la giunta comunale “anche alla luce dello stretto collegamento tra il piano triennale di prevenzione della corruzione e i documenti di programmazione previsto dal Piano nazionale anticorruzione”. Deve rammentarsi, in proposito, che gli obiettivi indicati nel Piano triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell’ente, definita in via generale nel Piano della Performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti, di competenza giuntale; vengono quindi in considerazione i due documenti fondamentali di competenza della Giunta, la quale:

- a) ai sensi dell’articolo 170 del D.Lgs.n.267/2000 (TUEL) presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione e la relativa nota di aggiornamento per le conseguenti deliberazioni. Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell’ente;
- b) delibera, ai sensi dell’articolo 169, il Piano esecutivo di gestione (PEG). Lo stesso articolo, al comma 3-bis statuisce che *“Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell’ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all’articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione”*, atto di competenza della Giunta.

### **1.2. Novità**

Con deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie

Generale n.287 del 7 dicembre 2019 l'ANAC ha approvato l'Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente

L'Autorità ha già avuto modo di evidenziare che, anche se la prospettiva temporale del Piano è di durata triennale, il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, è chiaro nello specificare che esso deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio. Così nel comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 è stato precisato che le amministrazioni sono tenute ad adottare, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, un nuovo completo PTPC, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPC 2019-2021). Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta dall'ANAC sui PTPC. Si è riscontrato, infatti, che in sede di aggiornamento molte amministrazioni procedono con numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo. Pertanto, l'ANAC **“richiama l'obbligo, per i soggetti tenuti, di adottare un nuovo completo PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno. L'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90”**.

In altri termini, la mancata adozione di un PTPC nuovo e completo è equiparata alla mancata adozione del piano. Sia consentito rilevare che tale rigore, a parere di chi scrive, appare difficilmente coerente con la durata triennale dei piani e, dal punto di vista pratico, con la necessaria snellezza che dovrebbero avere misure organizzative per essere più facilmente implementate. D'altra parte, gli stessi aggiornamenti dei PNA contengono numerosi rinvii ai Piani degli anni precedenti, a dimostrazione che tale tecnica di redazione non può essere considerata *sic et simpliciter* errata, anzi addirittura equiparata alla mancata adozione del PTPC.

## **1.2.1 Criticità rilevate da ANAC**

### **1.2.1.1 Analisi del contesto esterno, mappatura dei processi e analisi-trattamento-valutazione del rischio**

Anche nel PNA 2019, come avvenuto nel PNA 2018 l'ANAC invita le amministrazioni a porre adeguata attenzione all'interno del Piano all'analisi del contesto esterno, alla mappatura dei processi ed alle fasi di analisi, trattamento e valutazione del rischio. Dalla lettura degli esiti del monitoraggio effettuato sulle due diverse edizioni dei PTPC relativi ai trienni 2015-2017 e 2017-2019 le amministrazioni possono ottenere interessanti spunti operativi per poter correttamente introdurre tali contenuti all'interno dei PTPC.

### **1.2.2 Attenzione alla rotazione**

La “rotazione del personale” è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla legge 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b)), sulla quale l'Autorità si sofferma nuovamente per il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di “*mala gestio*” e corruzione. In ordine alla rotazione del personale si distingue quella ordinaria prevista dalla l. 190/2012 e quella straordinaria prevista dall'art. 16, co. 1, lett. I-*quater* del d.lgs. 165/2001, che si attiva successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

L'anac ha nuovamente puntualizzato la nozione di rotazione all'interno del PNA 2019 così definendola “*La rotazione “ordinaria” del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie*”

*nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore"*

L'ANAC rileva che la misura di prevenzione della rotazione risulta raramente attuata; anche laddove prevista nei PTPC, non viene poi concretamente attuata né vengono adottate misure alternative in luogo della rotazione. *"Nel corso del 2018 la valutazione delle segnalazioni e l'analisi dei PTPC delle amministrazioni vigilate ha, tuttavia, continuato ad evidenziare, sia negli enti di grandi dimensioni, sia negli enti di piccole dimensioni, la tendenza a non prevedere la rotazione"*.

Si ricorda che *"l'orientamento dell'ANAC è stato quello di rimettere l'applicazione della misura della rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle amministrazioni e degli altri enti tenuti all'applicazione della l. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi (PNA 2016 § 7.2.2.)"*.

Per questo motivo l'ANAC *"rinnova, quindi, la raccomandazione alle amministrazioni e agli enti di osservare una maggiore attenzione sia nella programmazione della misura da effettuare nel PTPC, sia nell'applicazione concreta della stessa. Analoga raccomandazione per una migliore applicazione dell'istituto della rotazione ordinaria o delle misure alternative che possano sortire analoghi effetti (tra quelle previste nel PNA 2016, come ad esempio la segregazione delle funzioni) vale anche per le società in controllo pubblico e per tutti gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione"*.

Il problema della mancata rotazione del personale riguarda anche l'istituto della rotazione straordinaria. Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui *"I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva"*. Anche per tale tipo di rotazione l'ANAC sollecita maggiore attenzione. Le difficoltà ad applicare tale misura di prevenzione sono essenzialmente di natura organizzativa, soprattutto negli enti di minore dimensione organizzativa.

Appare utile qui ricordare come in tale ambito, l'ANAC abbia adottato nei confronti di un'amministrazione comunale, con deliberazione n. 555 del 13 giugno 2018, un provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190 intimando di integrare il PTPC 2018/2020 con *"misure di prevenzione della corruzione finalizzate ad evitare il consolidarsi di posizione di privilegi nell'ambito degli uffici"*.

Per tale ragione si consiglia di programmare nei PTPC, laddove non sia possibile ricorrere alla rotazione del personale, misure alternative che possano sortire lo stesso effetto, per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi,

specie di quelli più esposti al rischio di corruzione:

*“In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza. A titolo esemplificativo potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria. Altro criterio che potrebbe essere adottato, in luogo della rotazione, è quello di attuare una corretta articolazione dei compiti e delle competenze. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l’amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. Sarebbe auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’adozione del provvedimento finale” (PNA 2016, pag. 37) .*

**Novità in materia lavori pubblici** Sblocca Cantieri, il D.L. n. 32/2019 apporta altre 53 grosse modifiche al Codice dei contratti e tra queste prevede la sospensione fino al 31 dicembre 2020 di 3 disposizioni che hanno costituito la colonna portante della riforma del 2016:

- l'art. 37, comma 4, che fa ritornare la concezione di stazioni appaltanti “diffuse”;
- art. 59, comma 1, quarto periodo, con la quale viene sospeso il divieto dell’appalto integrato;
- art. 77, comma 3, con l’effetto di sospendere l’obbligo di ricorrere all’albo unico dei commissari di gara gestito dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (la cui entrata in vigore era stata più volte sospesa dall’ANAC)

**Le modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dalla Legge 14 giugno 2019 n. 55 disciplina attualmente gli affidamenti di lavori:**

- per importi inferiori a 40.000 euro, mediante procedura diretta, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici (ex art. 36, comma 2, lett. a) L.145/2018);
- per importi da 40.000 euro e fino a 150.000 euro, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti (ex art. 36, comma 2, lett. b);
- per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante procedura negoziata con consultazione ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. (art. 36, comma 2, lett. c);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63 previa consultazione, ove esistenti,

di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici (art. 36, comma 2, lett. c-bis).

#### 1.2.4. Spese per lavori pubblici urgenti degli enti locali

In particolare, l'articolo 191, comma 3, prevede che la Giunta di un ente locale **deve** sottoporre alla deliberazione consiliare il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da tali spese anche nell'ipotesi in cui non ricorra la circostanza della dimostrata insufficienza dei fondi specificamente previsti in bilancio per tali finalità.

Evidenti le differenza rispetto alla precedente formulazione .....*la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine.*

Il comma 902 sopprime le parole: "qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti ". Ergo : **la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine.**

#### 1.2.5. Nuova legge anticorruzione

Sul filo di lana è arrivata la nuova legge anticorruzione .Dando attuazione alle indicazioni provenienti dagli organismi internazionali in materia di corruzione (Greco, Ocse, Osce, convenzioni Onu - cosiddetta "Convenzione di Merida") il Governo aveva presentato un disegno di legge concernente «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione». L'approvazione definitiva del progetto con la legge 9 gennaio 2019 n. 3 segna un passo importante nel contrasto al fenomeno.

La "delicata" posizione dell'Italia nelle classifiche internazionali

Invero, come emergeva dalle statistiche europee e internazionali l'Italia manteneva una posizione del tutto insufficiente nelle valutazioni sulla percezione della corruzione

e, parimenti, si faceva notare come fosse inadeguata la normativa finalizzata al contrasto del fenomeno. Del resto, il nostro Paese si mostrava largamente inadempiente rispetto agli obblighi sottoscritti a livello internazionale e spesso pure ratificati.

In tal senso andava considerata la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato Italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge n. 116 del 2009.

### **L'approvazione della legge 3/2019 e la logica del contrasto al fenomeno**

La consapevolezza - come affermato nell'iniziale Relazione illustrativa allo schema del citato disegno di legge - che «la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi» e che costituiscono un fenomeno endemico che alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, ha indotto il legislatore a predisporre un intervento a vasto raggio con modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, alla disciplina penitenziaria, alla normativa in tema di responsabilità degli enti.

Si tratta del consolidato arsenale normativo attraverso il quale si intraprende quell'azione di "lotta" e di "contrasto" con cui l'ordinamento risponde ai "fenomeni" criminali.

Indubitabilmente in tal modo la giustizia penale diventa uno strumento di politica sociale chiamata a rimuovere le diverse situazioni di disagio che attraversano le società.

Con preciso riferimento alle modifiche introdotte al codice penale (articolo 1, comma 1, lettere a)-v)) va innanzitutto evidenziato come il legislatore abbia individuato una serie di reati che costituiscono il riferimento in tutto o, in larga parte, di molte previsioni novellate: il riferimento è in particolare agli articoli 314, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis del codice penale.

Inevitabilmente, come anticipato, si procede a un innalzamento delle pene (articolo 316-ter, primo comma, secondo periodo, del Cp; articolo 318, primo comma, del Cp; articolo 646, primo comma, del Cp) e alla ridefinizione di alcune fattispecie (abrogazione dell'articolo 346 del Cp e riformulazione contestuale dell'articolo 346-bis del Cp; riscrittura della fattispecie di cui all'articolo 322-bis del Cp e interpolazione dell'articolo 642-bis del codice penale).

Si consolida - sempre per i citati delitti riconducibili ad attività corruttive - l'obbligo della riparazione pecuniaria, secondo i contenuti fissati dall'articolo 322-quater del Cp, e quello della confiscabilità dei beni, sempre in relazione ai citati delitti riconducibili ad attività corruttive, ai sensi dell'articolo 322-ter del Cp (in relazione ai quali il nuovo articolo 322-ter1 del Cp - articolo 1, comma 1, lettera p)) - prevede il possibile affidamento in custodia giudiziale alla Pg); si modifica altresì l'articolo 578-bis, comma 1, del Cpp (articolo 1, comma 1, lettera f)), relativamente all'applicabilità della confisca ex articolo 322-ter del Cp nel giudizio di appello, conclusosi con l'estinzione del reato a fronte di precedente condanna: a seguito della contestuale modifica della prescrizione potrebbe trattarsi di una previsione "precaria".

*Il vero fulcro della riforma in materia di contrasto alla corruzione è costituito dalla profondamente novellata disciplina delle pene accessorie: l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione (articolo 32-quater del codice penale) e l'interdizione dai pubblici uffici (articolo 32-bis del codice penale).*

La logica sottesa alla previsione è quella d'una misura perpetua (articolo 317-bis del Cp) con alcune varianti, peraltro, comunque fortemente penalizzanti.

Nell'eventualità in cui dovesse essere inflitta una reclusione non superiore a due anni ovvero dovesse ricorrere la circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis, primo comma, del Cp la condanna alla pena accessoria sarà determinata per una durata non inferiore a cinque anni e non superiore a sette anni; nel caso della circostanza attenuante prevista al cpv. dell'articolo 323-bis del Cp, la durata delle pene accessorie non potrà essere inferiore a un anno, né superiore a cinque.

Un ulteriore elemento della riforma è costituito dalla scissione tra il tempo della reclusione e quello della pena accessoria. Il dato trova riscontro nella disciplina della riabilitazione che non produce effetti sulla pena accessoria perpetua, salvo che, trascorsi almeno i successivi sette anni, il soggetto non abbia dato prova effettiva e costante di buona condotta (articolo 179, comma 7, del Cp e articolo 683, comma 1, del Cpp); in quella dalla sospensione condizionale (comunque condizionata al pagamento della somma determinata a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 322-*quater* del Cp) (articolo 165, quarto comma, del Cp), in relazione alla quale il giudice può disporre che il provvedimento non estenda i suoi effetti alle pene accessorie (articolo 166, primo comma, del Cp) e, come si dirà, in relazione all'esito positivo dell'affidamento in prova che non estende i suoi effetti alle pene accessorie (articolo 47, comma 12, primo periodo, della legge 354/1975).

È stata prevista (articolo 1, comma 1, lettera r)) anche una forma di «immediato e spontaneo» pentimento che determina una speciale causa di non punibilità per chi entro quattro mesi dalla commissione del fatto, fornisce una fattiva collaborazione alle indagini mettendo a disposizione quanto percepito ovvero l'equivalente in danaro (articolo 323-*ter* del codice penale).

Può non essere inutile ricordare - pur collocandosi su di un diverso piano - come con la legge n. 190 del 2012; legge n. 114 del 2014 e legge n. 179 del 2017 sia stata introdotta e rafforzata la disciplina del cosiddetta *whistleblower*, ai sensi della quale si tutela il dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero alla Corte dei conti ovvero a un superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

A rafforzare la normativa alla lotta alla corruzione vanno altresì richiamate le disposizioni per le quali per alcuni delitti che sono indicati nell'articolo 1, comma 1, lettera a) e lettera b), della presente legge, in relazione agli articoli 9 e 10 del Cp, non è più necessaria la richiesta del ministro della Giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa.

In questo contesto si inserisce anche l'abrogazione degli articoli 2635, comma 5, e 2635-bis, comma 3, del Cc, in materia di società, consorzi ed enti privati per effetto della quale sono diventati procedibili d'ufficio i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione (articolo 1, comma 5).

Vanno, infine, sottolineate le modifiche introdotte al Dlgs n. 231 del 2011 in materia di responsabilità amministrativa degli enti con le quali, attraverso l'inserimento dell'articolo 346-bis del Cp, tra quelli per i quali è consentito sanzionare le società, è aumentata la durata della sanzione interdittiva per i reati già previsti contro la pubblica amministrazione, ed è determinata una minore durata delle misure interdittive sempre per questi reati in caso di condotta collaborativa prima della sentenza di primo grado.



Originariamente non prevista dal Ddl Atto Camera 1189, nel corso dei lavori parlamentari è stata inserita anche, a modifica di quanto previsto dalla riforma introdotta dalla legge n. 103 del 2017 (cosiddetta "legge Orlando"), una disciplina più restrittiva della prescrizione, della quale, peraltro, è stata differita l'operatività al 1° gennaio 2020. Si prevede, infatti, che la prescrizione sia definitivamente sospesa con la pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna.

Per quanto attiene al processo penale (articolo 1, comma 1, lettere a)-g)), oltre alla previsione della nuova misura interdittiva del divieto temporaneo di contrarre con la pubblica amministrazione (articolo 289-bis del Cp), in relazione alla pena accessoria corrispondente, si segnala - in linea con la progressiva omologazione del fenomeno della criminalità da profitto a quella organizzata - l'estensione dell'uso del captatore informativo nei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni determinata ai sensi dell'articolo 4 del Cpp anche tra presenti (articoli 266, comma 2-bis, del Cpp), con abrogazione (articolo 1, comma 4) della deroga prevista dalla legge Orlando in relazione ai luoghi di privata dimora (articolo 2, comma 2, dell'articolo 6 del Dlgs n. 216 del 2017). Contestualmente è stata estesa ai citati reati la disciplina operante per i reati di cui agli articoli 51, commi 3-bis e 3-quater, in ordine alle modalità di svolgimento delle indagini con il captatore informativo (articolo 267, comma 1, terzo periodo, del Cpp).

L'attività investigativa è potenziata attraverso il possibile ricorso ad azioni sotto copertura. Estendendo l'ambito di operatività dell'articolo 9, comma 1, legge n. 146 del 2006, lettera a), si prevede che in relazione ai citati reati riconducibili ad attività corruttive, i soggetti ivi indicati, nei limiti delle rispettive competenze, nel corso di specifiche operazioni di polizia, possono svolgere attività, espressamente e articolatamente indicate dalla legge, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai citati delitti.

Sempre in linea con la tendenziale omologazione dei reati qui considerati con il fenomeno del crimine organizzato, il già citato nucleo di reati a sfondo corruttivo sono inseriti (articolo 1, comma 6, lettere a) e b)) nel regime penitenziario di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, con conseguente esclusione di accesso ai benefici, fatta salva l'ipotesi della speciale causa di non punibilità di cui al già citato articolo 323-ter del codice penale.

L'impostazione restrittiva trova ulteriore conferma nella previsione - già citata - per la quale l'esito positivo dell'affidamento in prova non estingue le pene accessorie perpetue (articolo 47, comma 12, primo periodo, della legge 354/1975).

Le riferite previsioni in tema di pene accessorie trovano un preciso coordinamento nella riforma della disciplina dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Si prevede (articolo 1, comma 4, lettere d) ed e)), al riguardo, che la richiesta di patteggiamento per i già citati delitti di corruzione di cui all'articolo 317-bis del Cp possa essere condizionata all'esonero delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre la pubblica amministrazione nonché all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene (con potere del giudice di rigettare la richiesta) (articolo 444, comma 3-bis, del Cpp); si stabilisce che nell'ipotesi di patteggiamento di cui all'articolo 445 del Cpp, cioè, con pena non superiore a due anni, possano essere applicate le riferite pene accessorie (articolo 445, comma 1-bis, del Cpp); si precisa che le riferite previsioni operano

anche per le decisioni pronunciate dopo la chiusura del dibattimento (articolo 445, comma 1, terzo periodo, del Cpp).

La legge 3/2019 è completata con una articolata disciplina in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.

### **Il lento avvicinamento delle norme anticorruzione alla legislazione penale**

In chiave di sistema la riforma, al di là dei tradizionali meccanismi di inasprimento sanzionatorio, con le sue varie ricadute in materia di misure cautelari e di esecuzione della pena, ora accentuate da un corredo di sanzioni accessorie particolarmente penalizzanti (se non addirittura fortemente indiziate di incostituzionalità), evidenzia - come anticipato - un progressivo avvicinamento del fenomeno della criminalità corruttiva al fenomeno della criminalità organizzata anche alla luce della possibile e non esclusa contiguità dei due fenomeni: uso degli strumenti investigativi, premialità tesa alla disarticolazione delle condotte illecite, sia in sede cognitiva, sia in quella esecutiva, ne costituiscono precise indicazioni. Anche la sospensione della prescrizione con la possibilità di una pena effettiva si colloca in questa direzione, suggerendo comportamenti processuali orientati ai riti premiali che, tuttavia, non conservano per questi reati le generali e originarie dimensioni.

## **Sezione 2 – Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC)**

### **2.1. Oggetto e finalità del Piano**

Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio di corruzione nell'attività amministrativa dell'Ente con azioni di prevenzione e contrasto dell'illegalità.

In questo contesto il termine "corruzione" va inteso in senso lato, che ricomprenda anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è conferito al fine di ottenere un vantaggio privato; infatti le situazioni rilevanti di corruzione riguardano non solo tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione ma anche, e soprattutto, tutti i casi di malfunzionamento della macchina amministrativa, causati dall'uso "privato" delle funzioni e dei poteri attribuiti.

Nel concetto di illegalità rientra, quindi, non solo l'uso delle risorse pubbliche per perseguire un fine privato ma anche la strumentalizzazione di finalità pubbliche per perseguire illegittimamente un fine proprio dell'ente.

Di fatto, perciò, la nozione di "corruzione" ha la stessa portata del fenomeno che, in ambito internazionale, è indicato con il termine di "*maladministration*", inteso come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Il Piano è teso a soddisfare le seguenti esigenze:

- individuare le misure organizzative finalizzate ad assicurare la correttezza formale e sostanziale dell'agire amministrativo;
- assicurare la costante, piena, facile e comprensibile informazione nei confronti di chiunque vi possa essere interessato, sull'attività del Comune, dalla fase della programmazione a quella della rendicontazione, e sull'esito dei controlli effettuati;
- stabilire e attuare, concretamente e correttamente, i meccanismi di controllo interno sulle attività svolte (sia direttamente che indirettamente), sia in termini di correttezza e integrità che in relazione al "buonandamento";
- prevedere le attività e le misure sopra indicate come elemento di valutazione della qualità della prestazione dell'intera macchina organizzativa, dei dirigenti e del restante personale.

Il contenuto del presente PTPC considera le novità introdotte in materia di appalti dal D.Lgs. 50/2016<sup>1</sup> ed in materia di società partecipate dal D.Lgs. 175/2016.

Più in generale, l'aggiornamento annuale del presente Piano tiene conto dei mutamenti organizzativi dell'Ente, approvati con deliberazione della giunta comunale n. 4 del 12/01/2017. Si evidenzia infine che le misure c.d. "obbligatorie", "trasversali ulteriori" e "trasversali obbligatorie" di cui al PTPCT 2017/2020, sono state regolarmente eseguite.

### **2.2. Soggetti del contrasto alla corruzione**

a) **L'Autorità nazionale anticorruzione** è stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190. La CIVIT è stata trasformata in ANAC con legge 30 ottobre 2013, n.125.

---

<sup>1</sup> Con le modifiche evidenziate nella precedente sezione

In seguito, il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, ha disposto (art.19) il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC, nonché la rilevante riorganizzazione dell'ANAC e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

Le competenze dell'ANAC (in massima parte ereditate dalla Commissione) sono, ai sensi della l.n.190/2012 (art.1, comma 2) le seguenti:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) adotta il Piano nazionale anticorruzione;
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione dell'art.1, comma 16-ter, l.n.190/2012;
- f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art.1, l.n.190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;
- g) esercita la vigilanza e il controllo sui contratti di cui agli articoli 17 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora, D.Lgs.n.50/2016);
- h) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Inoltre, ai sensi del citato art.19, D.L. n. 90/2014:

- riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 13 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per gli avvocati dello Stato segnalanti resta fermo l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale;
- salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

A seguito del trasferimento delle competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica

presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ANAC:  
coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

- promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

**b) la Giunta Comunale:**

- designa il responsabile dell'Anticorruzione (art. 1, comma 7, della l. n. 190/2012);
- adotta il Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e i suoi aggiornamenti;
- adotta il DUP e delibera il PEG;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- propone lo stanziamento delle risorse economiche necessarie ad attuare il Piano.

**c) il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)** individuato per questo Ente nel Segretario Comunale pro tempore Dott. Antonio Russo, svolge i seguenti compiti:

- propone alla Giunta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPC;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica in merito all'efficace attuazione del Piano ed alla sua idoneità;
- propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione;
- verifica, laddove possibile in relazione alle dimensioni ed organigramma dell'ente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività.

La nomina, in mancanza di diverso atto di autonomia organizzativa dell'Ente, è di competenza del Sindaco, in qualità di organo di indirizzo politico-amministrativo.

In questo Ente, inoltre, in qualità di responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), il RPCT:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento aziendale;

L'Autorità aveva ritenuto opportuno sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima,

escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

### **La revoca**

Secondo l'aggiornamento del PNA, l'amministrazione è tenuta a considerare tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico le condanne in primo grado di cui al decreto legislativo 235/2012, art. 7 comma 1 lett. a) -f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione» (ANAC, delib. 1074 del 21/11/2018, pag. 17). L'Autorità ritiene che il RPCT debba sempre dare tempestiva comunicazione all'amministrazione presso cui presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate. L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT.

Si ricorda che i provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità come disciplinato nel regolamento approvato con deliberazione ANAC n. 657/2018. Laddove le condanne riguardino fattispecie che non sono elencate nelle disposizioni sopra richiamate, le amministrazioni possono chiedere l'avviso dell'Autorità anche nella forma di richiesta di parere, al fine di dirimere le situazioni di incertezza sui provvedimenti da adottare nei confronti del RPCT (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 17 e 18)

#### **d) tutti i Responsabili di Area, per l'area di rispettiva competenza:**

- sono referenti del RPCT (secondo quanto previsto al paragrafo 2.2 della circolare DFP n. 1/2013 e al paragrafo 4.2 della Determinazione ANAC 12/2015), svolgono attività informativa nei confronti del RPCT e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- mettono a disposizione del RPCT le strutture organizzative di competenza nella misura dallo stesso richiesta e ritenuta adeguata;
- concorrono a definire le misure di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (art. 16 D.Lgs. n. 165/2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis, D. Lgs. n. 165/2001);
- osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, L.n.190/2012);

#### **e) il Nucleo di Valutazione (NV):**

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

- riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispose e trasmette al NV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012, in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza. Nell'ambito di tale verifica il NV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012 e PNA 2016, Premessa §5.3);
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44, D.Lgs. n. 33/2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna Amministrazione (art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001);

**f) tutti i dipendenti dell'Amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel PTPC; la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, L.n.190/2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o all'UPD (art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

**g) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel PTPC;
- segnalano le situazioni di illecito (Codice di comportamento);

**h) il Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari:**

- d'iniziativa e previa informativa al RPCT, ovvero su segnalazione di quest'ultimo, attiva le prescritte procedure di competenza nel caso di violazioni alle prescrizioni del presente Piano.

### **2.3. Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

A termini di legge, negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato di norma nel segretario comunale (o nel dirigente apicale), salva diversa e motivata determinazione.

Il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il responsabile provvede all'aggiornamento del PTPC, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza.

Nel Comune di Campomorone:

- Il segretario comunale è stato individuato quale RPCT ed è nominato con decreto sindacale; la durata dell'incarico è pari al mandato sindacale;
- lo stesso segretario svolge la funzione di UPD; in tale qualità, attiva le prescritte procedure nei casi di violazione delle prescrizioni contenute nel presente Piano.

#### **2.4. Società Partecipate**

Con riferimento alle Linee guida ANAC 2017 l'Amministrazione pubblica i dati di cui all'art. 22 del d.lgs. 33/2013, rinviando al sito delle società o degli enti controllati per le ulteriori informazioni che questi sono direttamente tenuti a pubblicare.

#### **2.5. Vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure**

Compito specifico delle amministrazioni controllanti è l'impulso e la vigilanza sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzativa, altro). Tale attività deve essere prevista e articolata, con azioni concrete e verificabili, nel PTPC dell'amministrazione controllante o partecipante.

Si ribadisce, poi, il rilievo centrale che la legge e le presenti Linee guida attribuiscono alla delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dagli enti di diritto privato controllati e partecipati o da parte di enti totalmente privati. Una sollecita opera di delimitazione delle attività di pubblico interesse contribuirà alla migliore attuazione della legge, tenendo adeguatamente conto della natura degli enti e della loro, prevalente, attività non di pubblico interesse.

#### **2.6. Processo di gestione del rischio**

Il processo di gestione del rischio, come suggerito dall'ANAC della Determinazione 12/2015, ha inizio con l'analisi del contesto esterno ed interno.

L'analisi del contesto esterno è svolta attraverso la consultazione delle 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 (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.); per quanto riguarda il contesto interno, la base informativa è data principalmente dal DUP, dal PEG/Piano della performance e dal rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 TUEL, a cui si fa integrale riferimento.

Per quanto riguarda la successiva fase di valutazione del rischio, scindibile nelle tre sottofasce di identificazione, analisi e ponderazione del rischio, deve rammentarsi che, ai sensi dell'articolo 1, comma 16, della L.n.190/2012, sono aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi quelle, in passato denominate "obbligatorie", relative allo svolgimento di attività di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs.n.50/2016;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed



enti pubblici e privati;

- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del D.Lgs.n.150 del 2009.

A queste debbono aggiungersi le aree relative a:

- a) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- b) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- c) incarichi e nomine;
- d) affari legali e contenzioso.

Le aree da ultimo elencate e quelle in passato qualificate obbligatorie sono ora cumulativamente denominate "general".

Quanto alla pianificazione urbanistica, altra area indicata dalla più volte citata determinazione n.12/2015, premesso che non risultano nell'Ente specifici precedenti di *maladministration* negli ultimi cinque anni, le forme di interazione con i portatori di interesse esterni sono analiticamente previste dal legislatore nella normativa speciale applicabile alla materia, ragion per cui si ritiene che i rischi correlati siano gestiti in modo efficiente.

L'ultima fase del processo di gestione del rischio è quella del suo trattamento, da svolgere attraverso le due sottofasi dell'identificazione e programmazione delle misure.

All'esito dell'attività di ricognizione e studio del contesto, si è proceduto alla rimappatura dei processi concernenti le aree in precedenza indicate come "general"; per ogni processo, una volta scorporati i procedimenti rilevanti (non necessariamente coincidenti con i procedimenti amministrativi) sono stati individuati i fattori di rischio e le misure esistenti e da attuare, con l'indicazione delle relative responsabilità e della tempistica per l'attuazione. Il risultato di tale attività è contenuto negli Allegati n.1 (Tabella livelli rischio) e n.2 (Tabelle gestione rischio) al presente Piano; la mappatura dei procedimenti amministrativi, in ossequio all'art.35 del D.Lgs.n.33/2013, è pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

Restano ferme le misure a carattere generale esplicitate nei paragrafi successivi.

## **2.6.Procedimento di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione comuni a tutti i servizi**

si individuano, in via generale, per il triennio 2020- 2022, le seguenti attività di seguito elencate, finalizzate a contrastare fenomeni di corruzione, che saranno implementate, a cura dei Responsabili di Area, da tutti i dipendenti dell'Ente, secondo le rispettive competenze, dalla data di entrata in vigore del Piano.

### **a) Nei meccanismi di formazione delle decisioni.**

- Rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza, salve ragioni di motivata e comprovata urgenza da far constare nel provvedimento/atto finale;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale;
- nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto maggiore quanto più è ampio il margine di discrezionalità. Per consentire, a tutti coloro che vi abbiano interesse, di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti formati dall'Ente sono redatti con criteri di brevità, chiarezza, sinteticità, precisione e univocità; il linguaggio è asciutto; è evitato l'uso di abbreviazioni; le sigle, se non quelle di uso più comune, sono esplicitate almeno una prima

volta nel testo. La motivazione va espressa con frasi brevi e intervallate da punteggiatura, evitando l'uso di subordinate.

Tutti gli uffici curano che i propri atti si riportino ad uno stile comune, sulla scorta delle direttive del Segretario comunale, accertandosi che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo sia la motivazione. Il preambolo è costituito dalla descrizione del procedimento

svolto, con l'indicazione di tutti i dati normativi e degli atti emanati di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria. La motivazione dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa;

- ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, L. n.190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando al RPCT ogni situazione di conflitto, anche potenziale;

- pubblicare sul sito istituzionale i moduli di presentazione di istanze, richieste ed ogni atto di impulso del procedimento, indicando l'elenco degli atti da allegare;

- indicare negli atti del responsabile del procedimento e di precisi riferimenti telefonici e di posta elettronica;

- nell'attività contrattuale:

I. rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;

II. ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge o, se maggiormente restrittivo, dal regolamento comunale;

III. utilizzare correttamente le procedure di approvvigionamento a mezzo CONSIP, Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) e Centrale unica di committenza (CUC);

IV. curare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti affidati in economia, avuto riguardo all'importo dell'affidamento e al rapporto costi/benefici, nel rispetto del regolamento interno;

V. curare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;

VI. definire i requisiti di partecipazione alla gare e criteri di valutazione delle offerte in modo chiaro, nel rispetto dei principi di congruità e non eccedenza, al fine di assicurare il confronto concorrenziale;

VII. allocare correttamente il rischio d'impresa nei rapporti di partenariato; in particolare, adeguare le nuove concessioni al D.Lgs.n.50/2016;

VIII. verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del MEPA;

IX. verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;

X. verificare il rispetto degli elementari principi di imparzialità e trasparenza anche nel caso di contratti attivi;

XI. sottoporre a verifica ogni livello di progettazione, validare il livello progettuale che viene posto a base della gara, sottoscrivere i verbali di cantierabilità;

XII. verificare accuratamente la sussistenza dei presupposti di legge per l'approvazione di varianti in corso d'opera relative ad appalti pubblici e l'affidamento di lavori complementari;

XIII. acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;

- esercitare il potere di autotutela sugli atti amministrativi (in special modo, revoca e annullamento), anche a seguito delle segnalazioni di criticità conseguenti al controllo interno, con particolare attenzione all'indicazione delle motivazioni.

## **b) Nei meccanismi di attuazione delle decisioni**

Per quanto concerne la trasparenza e tracciabilità delle attività, per ogni singolo procedimento di norma prevedere, compatibilmente con le ridotte risorse umane disponibili nell'Ente, la competenza per l'istruttoria e la proposta al Responsabile del servizio in capo ad un soggetto diverso da quello competente ad adottare l'atto finale, di modo tale che ogni atto avente efficacia esterna sia sempre sovrinteso almeno da due soggetti fisicamente distinti.

Nel provvedimento finale dovrà risultare il nome del responsabile del procedimento, se diverso dal Responsabile di Area.

Il soggetto competente all'adozione del provvedimento finale si attiene, ai sensi dell'articolo 6 della legge n.241/1990, alle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento ovvero dà atto delle motivazioni per le quali intende discostarsene.

Detto adempimento consegue all'entrata in vigore del presente Piano.

Ogni Responsabile di Area – P.O. deve:

- aggiornare la mappatura dei procedimenti amministrativi di competenza;
- aggiornare l'organigramma con relative funzioni dell'ente in modo dettagliato ed analitico per definire con chiarezza i ruoli e compiti di ogni ufficio con l'attribuzione di ciascun procedimento o subprocedimento ad un responsabile predeterminato o predeterminabile;
- completare la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo da assicurare la totale trasparenza e tracciabilità;
- procedere alla revisione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ente per eliminare ogni aggravio.

Per quanto concerne le comunicazioni esterne:

- le operazioni riguardanti la posta (anche elettronica o elettronica certificata) e i documenti in arrivo sono curate dall'Ufficio Protocollo; gli addetti curano la tempestività dell'acquisizione e dell'inoltro dei documenti agli Uffici competenti;
- le operazioni riguardanti la posta (anche elettronica o elettronica certificata) e i documenti in partenza sono curate dai singoli uffici interessati.

**c) Nei meccanismi di controllo delle decisioni:** attuare il rispetto della distinzione dei ruoli tra responsabili di Area e organi politici, come definita dagli artt.78, comma 1, e 107 del TUEL, ed il rispetto puntuale delle procedure previste nel regolamento sul funzionamento dei controlli interni, a cui si fa integrale rinvio.

## **2.7 Meccanismi di controllo delle decisioni**

Il sistema dei controlli interni si compone di: controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, controllo successivo di regolarità amministrativa, controllo di gestione, controllo degli equilibri finanziari.

Il sistema dei controlli è attuato nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di governo e compiti di gestione.

I controlli vengono svolti nel rispetto del Regolamento per la disciplina dei controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 in data 29/01/2013.

Nel corso del 2017 è stata avviata la gestione informativa del controllo di gestione.

L'obiettivo finale dell'introduzione del sistema è quello di realizzare un uso razionale e

produttivo delle risorse umane e strumentali per garantire produttività e redditività attraverso un impiego coerente ed efficace dei mezzi a disposizione, realizzabile attraverso l'utilizzo di modelli di gestione della performance integrabili con strumenti e modelli volti contestualmente ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e la prevenzione dei fenomeni corruttivi.

## **2.8 Monitoraggio di rispetto dei termini, previsti dalla legge e dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti**

Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti è inserito nel piano della performance ed oggetto del controllo e della valutazione del risultato conseguito.

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti è oggetto di verifica anche in sede di esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Peraltro, con riferimento all'obbligo di pubblicazione sui risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali, è stato precisato (Relazione AIR alla delibera ANAC n.1310/2016) che, rilevando un difetto di coordinamento con la l. 190/2012, in virtù dell'art. 1, co. 28, della l. 190/2012, tale dato non debba essere pubblicato, pur costituendo, comunque, una misura necessaria di prevenzione della corruzione.

## **2.9 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere**

Il responsabile del procedimento ha l'obbligo di acquisire una dichiarazione redatta ai sensi del DPR n. 445/2000 con la quale chiunque si rivolge all'Amministrazione per proporre una proposta/progetto di partenariato pubblico/privato, una proposta di sponsorizzazione, una proposta di convenzione o di accordo procedimentale, una richiesta di contributo o comunque intenda presentare una offerta relativa a contratti di qualsiasi tipo, dichiara la sua posizione in merito alla sussistenza 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 il responsabile del servizio e del procedimento di cui è causa.

Qualora i suddetti rapporti o vincoli sussistano, il Responsabile del servizio competente informa tempestivamente il RPCT; l'Amministrazione potrà concludere con tali soggetti accordi di qualsivoglia natura giuridicamente rilevanti solo previo assenso del RPCT e motivazione rinforzata da far constare in atti.

In sede di sottoscrizione degli accordi ex art. 11 della L. 241/1990, dei contratti e delle convenzioni il responsabile di servizio provvede all'inserimento nell'atto di una clausola contenente il divieto, durante l'esecuzione del contratto e nel biennio successivo, di intrattenere rapporti di servizio o fornitura o professionali in genere con gli amministratori e/o il responsabili del servizio e del procedimento e i loro familiari entro il secondo grado e loro affini, pena lo scioglimento del vincolo.

## **2.10 Obblighi di informazione nei confronti del RPCT**

I Responsabili di Area sono tenuti, nei confronti del RPCT, a:

- informare senza ritardo dell'esistenza di fatti o atti che si pongano in contrasto con le previsioni del presente Piano;

- comunicare formalmente, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei procedimenti dell'anno precedente conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento indicando le motivazioni;
- comunicare formalmente, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati nell'anno precedente indicando le motivazioni;
- mettere a disposizione le risorse umane ritenute adeguate dal RPCT;
- fornire tempestivamente ogni informazione o relazione richiesta;
- proporre eventuali azioni e/o attività migliorative ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui al presente Piano.

Inoltre, il Responsabile del Servizio finanziario comunica formalmente al RPCT, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge o di contratto nell'anno precedente indicando le motivazioni.

## 2.11 Rotazione degli incarichi

Come anticipato la "rotazione del personale" è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla legge 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b), sulla quale l'Autorità insiste e si sofferma nuovamente (Con deliberazione n. 1074 del 21 novembre 2018)

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal PNA una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Tuttavia, anche con riferimento all'intesa in Conferenza Unificata del 24/7/2013, in una struttura di carattere elementare come quella di un Comune di piccole dimensioni tale rotazione diviene di fatto impossibile, anche nella considerazione delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza della salvaguardia della continuità nella gestione amministrativa.

Per dare attuazione all'applicazione del criterio di rotazione, in relazione alla infungibilità del profilo professionale, potranno valutarsi misure compatibili con le forme di gestione associata per i profili che svolgono attività nelle aree a rischio.

Il personale utilizzato nei procedimenti a più elevato rischio di corruzione sarà, qualora possibile, soggetto a rotazione, con cadenza di norma triennale.

La rotazione è, inoltre, assicurata dai Responsabili di Area competenti, e tenuto conto delle incompatibilità di legge, nella nomina dei componenti delle commissioni di gara<sup>2</sup>.

## 2.12. Formazione del personale

Come ricordato nella più volte citata Determinazione n.12/2015, la centralità della formazione è affermata già nella L.n.190/2012 (art. 1, comma 5, lett. b); comma 9, lett. b); comma 11).

La formazione finora svolta ha risentito delle scarse risorse a disposizione dell'Amministrazione (questione trattata con superficialità disarmante dal legislatore con la clausola di invarianza all'art.2 della predetta L.n.190/2012).

Si ritiene necessario svolgere una formazione più mirata, in primo luogo con approcci differenziati per tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure; in secondo luogo, con riferimento a tutte le diverse fasi del processo di gestione del rischio, come in precedenza individuate e definite.

Sarà curata, sulla base delle indicazioni contenute nella Determinazione n. 12/2015, compatibilmente con le risorse a disposizione e tenuto conto che, oltre alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, altre normative prevedono

l'obbligatorietà di percorsi formativi a favore dei dipendenti (*in primis* in materia di sicurezza), principalmente una formazione a livello specifico rivolta al RPCT e ai Responsabili di Area, in aderenza ai livelli di rischio di cui al presente Piano e compatibilmente con le offerte proposte dal mercato. Sarà data priorità alla fruizione on line.

---

## 2.13. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di incompatibilità e inconfiribilità

Il RPCT vigila affinché nell'ente siano rispettate le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 sulla inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi con riguardo agli amministratori ed ai responsabili di servizio.

A tal fine il Responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di cui al decreto citato.

All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione scritta sulla insussistenza delle cause ostantive di cui sopra, nella quale si impegna a comunicare preventivamente gli aggiornamenti delle informazioni in caso di mutamento della situazione.

La presentazione della dichiarazione è condizione per l'acquisizione di efficacia dell'incarico. Le dichiarazioni sono pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

## 2.14. Codice di comportamento dei dipendenti

Il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Campomorone approvato dalla Giunta Comunale integra e specifica il Codice approvato, a livello nazionale, con DPR n.62/2013 ai sensi dell'art. 54 del D. Lgs. 165/2001, come modificato dall'art.1 della L.190/2012.

Il codice di comportamento è pubblicato sul sito istituzionale e le sue prescrizioni verranno sistematicamente integrate, per quanto compatibili, nei contratti stipulati per lavori, servizi e beni, e nei rapporti con consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo prevedendo le ipotesi di comminazione di sanzioni e di risoluzione dei contratti in caso di violazione delle norme regolamentari.

Le modifiche, gli aggiornamenti e le integrazioni del Codice di Comportamento dovranno seguire le stesse modalità di consultazione adottate per la sua approvazione.

Si garantisce in ogni caso la diffusione e conoscenza del Codice di comportamento agli eventuali nuovi assunti, all'atto della presa in servizio, mentre si è assicurata – al tempo dell'adozione del Codice medesimo

– per il personale già in servizio - la distribuzione di copia del Codice in forma digitale ed in formato cartaceo per i dipendenti non in possesso di mail aziendale, per il tramite dei Responsabili di Area.

## 2.15. Tutela del dipendente che segnala illeciti (Whistleblower)

Il dipendente che segnala un illecito è tutelato secondo quanto previsto dall'art. 54-bis del D. Lgs n.165/2001, introdotto dalla legge 190/2012 ed ampiamente novellato dalla recente legge n.179/2017. In particolare, il dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al RPCT ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato,

licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Ogni dipendente, oltre al proprio responsabile in posizione organizzativa di riferimento, può rivolgersi e far pervenire, con qualsiasi modalità, in via riservata, al RPCT o all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, una nota con le informazioni utili per individuare l'autore o gli autori delle condotte illecite e le circostanze del fatto. Nel caso in cui la segnalazione riguardi il RPCT o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC con le modalità definite nella Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, Parte III, paragrafo 4.2.

Le modalità di segnalazione degli illeciti e le procedure conseguenti sono disciplinate nel Codice di Comportamento aziendale, in quanto compatibili con la novella legislativa in precedenza citata.

Per rispondere ai nuovi compiti assegnati dalla legge, si legge (22.01.2018) sul sito ANAC che l'Autorità è al lavoro per predisporre apposite linee guida per la gestione delle segnalazioni e istituire un apposito ufficio che si occuperà in via esclusiva del whistleblowing.

A chiarimento della norma di legge di riferimento deve in ogni caso ritenersi che, essendo la segnalazione dell'illecito espressamente sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n.241/1990 (ai sensi dell'art.54-bis, comma 4, vigente), la stessa debba *a fortiori* ritenersi sottratta agli accessi di cui all'art.5, D.Lgs.n.33/2013.

E' stata redatta dal RPCT circolare in data 5/07/2017, trasmessa a tutto il personale e pubblicata sulla rete intranet dell'Ente al fine di rendere edotti tutti sulla disciplina prevista dalla vigente normativa ed indicante la procedura di segnalazione:

3. in caso di segnalazioni di violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico trasmesse da soggetti esterni (non dipendenti dell'Ente, bensì consulenti e collaboratori) che ne siano venuti a conoscenza, la trasmissione al RPC del Comune di Campomorone potrà avvenire:

- a) mediante l'invio di e-mail all'indirizzo di posta elettronica il quale rappresenta un sistema informatico riservato per la ricezione delle segnalazioni di presunti illeciti che consente di far pervenire le segnalazioni al Responsabile per la prevenzione della corruzione senza esporre il segnalante alla presenza fisica nell'ufficio ricevente;
- b) a mezzo consegna personale al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

## **2.16. Divieto di svolgere determinate attività successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro**

È fatto divieto agli ex dipendenti comunali di prestare attività lavorativa, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, per i destinatari privati di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale dei dipendenti stessi.

La violazione del divieto comporta, in capo ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico ovvero concluso il contratto, l'impossibilità di contrarre con la pubblica amministrazione per tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Per dare attuazione alla misura in oggetto:

- nei contratti di assunzione del personale è inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, è inserita la condizione di legittimità dell'affidamento, concernente il concorrente, di non aver concluso contratti di lavoro subordinato

o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;

- è disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, D.L.gs. n. 165/2001.

#### **2.17. Verifica dell'assenza di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione a carico dei soggetti chiamati a far parte di commissioni di gara o di concorso e nel caso di conferimento di incarichi di responsabile di struttura organizzativa**

Il RPCT verifica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del D.L.gs. n. 39/2013, eventuali condanne, anche con sentenze non passate in giudicato, per i reati ivi previsti, a carico dei dipendenti o altri soggetti, nelle seguenti circostanze:

- ai fini della formazione di commissioni per l'affidamento di commesse o per bandi di gara o di concorso;
- ai fini del conferimento di incarichi di Responsabile di Struttura Organizzativa e degli incarichi previsti dallo stesso art. 3 del D.L.gs. n. 39/2013.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 e pubblicata sul sito dell'amministrazione.

La dichiarazione mendace, ferma restando ogni altra responsabilità, comporta l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 20 del D.L.gs. n. 39/2013.

Qualora all'esito degli accertamenti risultino a carico dei soggetti interessati condanne rilevanti ai sensi dell'art. 3 del D.L.gs. n. 39/2013, l'Amministrazione conferisce o dispone l'assegnazione dell'incarico ad altro soggetto idoneo e applica le misure previste dallo stesso articolo. La violazione della presente disposizione comporta nullità del contratto di conferimento e degli atti presupposti, comunque denominati, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 39/2013, e l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 18 del medesimo decreto.



## **Sezione 3 – Trasparenza**

### **3.1. Definizione**

Il Decreto Legislativo n. 150/2009 all'art. 11 introduceva la nozione di trasparenza come *“... accessibilità totale ... delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione ...”* stabilendo quindi il diritto di accesso da parte dell'intera collettività a tutte le informazioni pubbliche: il principale metodo di attuazione di tale principio viene individuato dalla CIVIT (ora ANAC) nella pubblicazione sul sito istituzionale di una serie di dati.

Come accennato, la disciplina sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni è stata oggetto, negli ultimi anni, di interventi normativi piuttosto incisivi, a partire dalla Legge 190/2012, conosciuta come legge anticorruzione, sino al D.Lgs. n.33/2013, recentemente novellato dal D.Lgs.n.97/2016, che hanno ridefinito lo stesso concetto di trasparenza, intesa come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 1, D.Lgs.n.33/2013).

Il D.Lgs.33/2013, ora reintitolato *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, ha riordinato in un unico corpo le molteplici disposizioni susseguite in materia e prescritto ulteriori adempimenti e ha provveduto a ristrutturare la sezione del sito istituzionale prima denominata *“Trasparenza, valutazione e merito”*, oggi *“Amministrazione trasparente”*, individuandone i precisi contenuti.

La trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (cfr. art.1, comma 15, l.n.190/2012), è assicurata tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione nel sito web istituzionale dell'Ente di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione (art.2, comma 1, D.Lgs.n.33/2013.)

Le informazioni pubblicate sul sito devono essere facilmente accessibili, complete, integre e comprensibili. I dati devono essere pubblicati secondo griglie di facile lettura e confronto. Qualora questioni tecniche (estensione dei file, difficoltà all'acquisizione informatica, etc.) siano di ostacolo alla completezza dei dati pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, deve essere reso chiaro il motivo dell'incompletezza, l'elenco dei dati mancanti e le modalità alternative di accesso agli stessi dati. L'Ente deve, comunque, provvedere a dotarsi di tutti i supporti informatici necessari a pubblicare sul proprio sito istituzionale il maggior numero d'informazioni possibile.

Dal sistema vigente emerge, innanzitutto, che la trasparenza costituisce uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal

- via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
  - la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
  - la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato (per gli Enti Locali tenuti a tale pubblicazione).

L'art.2-bis del D.Lgs. n.33/2013, introdotto dal D.Lgs. n.97/2016, ridisegna l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza rispetto alla precedente indicazione contenuta nell'abrogato art. 11 del Decreto Trasparenza. I destinatari degli obblighi di trasparenza sono ora ricondotti a tre macro-categorie di soggetti:

1) le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2000, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (art. 2-bis, co. 1);

2) gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico (salvo alcune eccezioni) come definite dal nuovo Testo unico sulle società partecipate (D.Lgs.n.175/2016 - TUSP); inoltre, le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilanci superiori a € 50.000 e strettamente controllati dalla PA (*"la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni"*, art. 2-bis, co. 2);

3) le società a partecipazione pubblica come definite dal predetto TUSP; inoltre, associazioni, fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Per gli enti di cui al presente numero, la disciplina generale si applica però solo «in quanto compatibile» e «limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea» (art. 2-bis, co. 3).

### **3.2. Il Piano integrato di prevenzione della corruzione e trasparenza - PTPC**

A partire dal 2017, si registra la piena integrazione dei riferimenti alla trasparenza e integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPC), come indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul PNA 2016 (cfr. Premessa, § 4).

Il Comune di Campomorone è tenuto, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza: la presente sezione, peraltro già prevista nella precedente edizione del presente Piano, risponde dunque ad un preciso obbligo normativo indicando e disciplina l'approccio dell'Amministrazione alla materia.

### **3.3. Obbligo di pubblicazione sul sito web dell'Ente**

Il PTPC è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente; come chiarito nel PNA 2016 (Premessa, § 4), in una logica di semplificazione e in attesa della realizzazione di un'apposita piattaforma informatica, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC.

#### **3.4. Contenuti – Responsabile unico della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT)**

Nell'obiettivo di programmare ed integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41 co. 1 lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Come indicato in precedenza, il Comune di Campomorone ha nominato, Responsabile unico per la prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT) il segretario comunale, Dott. Antonio RUSSO

#### **3.5. Contenuti – obiettivi strategici in materia di trasparenza**

La trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo strategico fondamentale dell'Amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dei rispettivi responsabili, in attuazione di quanto previsto all'art. 10, comma 3, del D. Lgs. 33/2013<sup>3</sup>.

I Responsabili dei singoli servizi sono tenuti a partecipare, salvo comprovate esigenze indifferibili di servizio, agli incontri organizzati dal RPCT a fini di consultazione e confronto, e a mettere in atto ogni misura organizzativa per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge e secondo le fasi di aggiornamento che verranno decise dal Responsabile.

Per quel che concerne i contenuti, elemento necessario della sezione relativa alla trasparenza è quello della definizione, da parte degli organi di indirizzo, degli obiettivi strategici in materia, ai sensi dell'art.1, comma 8, della l. 190/2012, come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 97/2016.

#### **3.6. Contenuti - flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/ l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati – nominativi dei responsabili**

Nel novellato art. 10 del D.Lgs. n.33/2013 è chiarito che la sezione del PTPC sulla trasparenza deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/ l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei **nominativi dei soggetti responsabili** di ognuna di queste fasi relativamente ad ogni obbligo di pubblicazione.

L'Allegato n. 3 "Mappa trasparenza 2020-22" al presente PTPC definisce gli obblighi di pubblicazione vigenti ai sensi del D.Lgs. n.33/2013 come modificato al D. Lgs. n. 97/2016.

L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è

funzionale al sistema delle responsabilità che il D.Lgs. n.33/2013 articola con riferimento ad ognuno dei soggetti considerati. Si consideri, ad esempio, quanto previsto dall'art. 43, comma 4, di tale decreto (*I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto*).

Sia gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8, l. n.190/2012) sia la sezione della trasparenza con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni (art. 10, co. 1, D.Lgs. n.33/2013) costituiscono contenuto necessario del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

In assenza, è configurabile la fattispecie della mancata adozione del PTPC per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 19, co. 5, del D.L. n.90/2014.

### 3.7. Diritto di accesso

All'atto della stesura del presente Piano è stato approvato il regolamento per l'esercizio del diritto di accesso che tiene conto nella normativa sull'accesso documentale e del novellato accesso civico, intendendosi:

- a) per "accesso documentale", l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990;
- b) per "accesso civico" (o accesso civico "semplice") l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, previsto dall'art. 5, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2012 e s.m.i.;
- c) per "accesso generalizzato", l'accesso previsto dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2012 e s.m.i.. Le suddette disposizioni garantiscono il diritto di accesso sulla base di presupposti completamente diversi, talora finanche antitetici.

L'accesso di cui alla l.n.241/1990 è il cosiddetto **accesso documentale** (con ciò intendendosi i soli "documenti amministrativi"<sup>4</sup>) il quale è garantito ai soli "interessati", cioè *"tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*.

L'accesso di cui al D.Lgs.n.33/2013 è quello previsto dall'art.5 dello stesso decreto, nella duplice forma dell'"**accesso civico semplice**" e dell'"**accesso generalizzato**".

L'oggetto di tali tipologie di accesso è diverso:

- il diritto di accesso civico è il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che l'Ente abbia omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo, ai sensi del decreto trasparenza;
- il diritto di accesso generalizzato consiste nel diritto di chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni detenuti dall'Ente, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione, ad esclusione di quelli sottoposti al regime di riservatezza, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

- L'esercizio di entrambi i diritti di cui al D.Lgs.n.33/2013 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, nel senso che quest'ultimo non deve dimostrare alcun interesse specifico preordinato all'accesso.

Tuttavia, per quanto concerne l'accesso civico generalizzato sussistono specifiche eccezioni di legge, che possono essere assolute (cioè, tassative) o relative, nel qual caso il Responsabile del procedimento verifica che l'ostensione non rechi pregiudizio agli interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico di cui agli all'art. 5, commi 1 e 2, del decreto trasparenza. La verifica è condotta con la tecnica del bilanciamento, caso per caso.

Diverso è anche il rapporto tra i suddetti diritti di accesso e il correlativo diritto alla riservatezza: sono "controinteressati", in generale, *"tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"* (art.22, l.n.241/1990), i quali, per quanto riguarda l'accesso generalizzato, sono raggruppati nelle categorie individuate direttamente dalla legge (art. 5-bis, comma 2, D.Lgs.n.33/2013); nel caso di accesso civico semplice, invece, non esistono, dal punto di vista giuridico, soggetti controinteressati (trattandosi di documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria e per i quali è dunque il legislatore ad avere svolto, direttamente e a monte, la valutazione comparativa).

Per ogni tipo di accesso di cui al presente paragrafo, è Responsabile del procedimento il Responsabile del servizio che, in base al Regolamento sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi o ad altra normativa, anche interna, detiene stabilmente le informazioni, i documenti e gli atti che sono oggetto della richiesta o forma l'atto conclusivo del procedimento; nel caso di accesso civico, il Responsabile del servizio che è incaricato della pubblicazione. In caso di assenza o impedimento del titolare è Responsabile del procedimento il sostituto designato con il decreto sindacale di nomina dei Responsabili di Area; in mancanza, è il segretario comunale.

In linea con le prescrizioni dell'art.43, comma 4, D.Lgs.n.33/2013, nonché del PNA 2016 (Premessa - § 5) in ordine alla partecipazione attiva e al coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle PA e degli enti, i Responsabili dei procedimenti sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza al fine della puntuale e completa applicazione del presente Regolamento.

Nel caso di istanze per l'accesso civico il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza segnala, in relazione alla loro gravità, i casi di inadempimento o adempimento parziale all'Ufficio Procedimenti Disciplinari ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento di competenza; la segnalazione degli inadempimenti viene effettuata anche al vertice politico dell'amministrazione, in persona del Sindaco, e al Nucleo di Valutazione, al fine dell'attivazione dei procedimenti rispettivamente competenti in tema di responsabilità.

Tutte le istanze di accesso sono registrate in ordine cronologico in un registro appositamente istituito tenuto a cura di ciascun Responsabile del procedimento.

E' garantito l'uso di modalità telematiche di invio delle istanze, ai sensi dell'art. 65 del D.Lgs.n.82/2005 (CAD).

Salvi i casi di istanze di accesso informale, esaminate ed evase immediatamente quando non risulta esistano soggetti che potrebbero qualificarsi come controinteressati alla stessa, il procedimento di accesso formale si conclude nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione della

istanza formale al Responsabile competente.

Se l'Amministrazione o il Responsabile è incompetente alla trattazione, trasmette immediatamente e d'ufficio l'istanza all'amministrazione o al Servizio competente e, contestualmente, ne informa l'interessato. In tal caso, il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricezione da parte dell'Amministrazione o Responsabile competente.

### **3.8. Obiettivi**

Obiettivi di trasparenza sono:

- a) aumento del flusso informativo interno all'Ente;
- b) ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali, ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;
- c) implementazione della Sezione Amministrazione Trasparente concernente, nei procedimenti a istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria;
- d) implementazione dei nuovi sistemi di automazione per la produzione e pubblicazione di dati;
- e) implementazione della pubblicazione di dati ed informazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali vige l'obbligo di pubblicazione.

A tal proposito, va rammentato che la Giunta comunale, con deliberazione n. 108 del 22/12/2015, esecutiva a termini di legge, ha approvato il "Manuale di Gestione documentale" e i relativi n. 4 allegati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 DPCM 3/12/2013 "Regole tecniche per il protocollo informatico", individuando a capo del servizio per la tenuta del protocollo informatico il Responsabile dell'Area I in qualità di Responsabile della gestione documentale (RGD), il quale è anche responsabile della conservazione, ai sensi dell'art.6 del DPCM 3.12.2013 "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione"; in qualità di vicari, i quali intervengono nell'ordine di seguito esposto nei casi di vacanza, assenza o impedimento del Responsabile della gestione documentale, sono stati individuati alcuni Responsabili di Area.

### **3.9. Soggetti responsabili**

Il RPCT coordina gli interventi e le azioni relativi alla trasparenza e svolge attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, segnalando gli esiti di tale controllo al Nucleo di valutazione.

A tal fine promuove e cura il coinvolgimento dei settori e si avvale del supporto delle unità organizzative addette a programmazione e controlli, comunicazione e web.

Il Nucleo di valutazione verifica l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza ed integrità, esercita un'attività di impulso nei confronti del livello politico amministrativo e del RPCT per l'elaborazione del relativo programma.

I Responsabili di Area sono referenti del RPCT nonché responsabili della pubblicazione.

### **3.10. Responsabili della pubblicazione**

I Responsabili di Area sono i primi e diretti responsabili della pubblicazione. Essi sono tenuti a garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da

pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge, a seguito di specifica formazione tecnica.

I Responsabili di Area, in qualità di soggetti responsabili della pubblicazione:

- assicurano la pubblicazione degli atti, dei documenti, delle informazioni e dei dati con le modalità e nella tempistica previste, effettuando eventualmente anche le opportune riorganizzazioni interne alla propria struttura, e devono presidiare affinché le pubblicazioni avvengano con i criteri di accuratezza e qualità come indicato agli artt. 6 e seguenti del D. Lgs. 33/2013 e dalle linee guida CIVIT – ANAC in materia;
- assicurano l'aggiornamento delle pubblicazioni di cui sopra;
- assicurano il tempestivo flusso di dati e informazioni in proprio possesso verso i soggetti responsabili della pubblicazione, nel caso in cui si renda necessario un interscambio di dati fra diversi servizi/uffici dell'Ente;
- nel caso di mancato o incompleto flusso dei dati da parte dei responsabili di procedimento ove nominati, provvedono tempestivamente ad effettuare dettagliata segnalazione al RPCT;
- si attivano affinché tutti i provvedimenti, assunti nell'ambito del Servizio di competenza, relativi ad affidamento di lavori, servizi e forniture senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara, siano pubblicati in Amministrazione trasparente (sottosezione 'Determinazioni a contrarre').

Il mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in commento:

- è elemento di valutazione della responsabilità disciplinare;
- può essere causa di responsabilità per danno all'immagine della p.a.;
- è elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria di risultato collegata alla performance individuale.

### 3.11. Verifiche

La verifica sul rispetto delle prescrizioni di cui al PTPC è effettuata dal RPCT, che si avvale a tal fine dei Responsabili di Area e dei referenti. Tale verifica è inviata al Nucleo di Valutazione per la sua asseverazione.

### 3.12. Dati

Il Comune pubblica, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, le informazioni, dati e documenti per cui vige obbligo di pubblicazione ai sensi del D.Lgs n.33/2013.

L'elenco del materiale soggetto a pubblicazione obbligatoria, con l'indicazione del settore cui compete l'individuazione e produzione dei contenuti, i termini di pubblicazione e i tempi di aggiornamento sono indicati nell'Allegato n.3. Essi sono inseriti ed aggiornati direttamente dai responsabili della pubblicazione, che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di legge.

Caratteristica dati	Note esplicative

Completi ed accurati	I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni.
Comprensibili	Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente. Pertanto occorre: a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l'effettuazione di calcoli e comparazioni. b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica (ad es. dati finanziari e bilanci) in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche.
Aggiornati	Ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente, ove ricorra l'ipotesi.
Tempestivi	La pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione dall'utente.
In formato aperto	Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati informato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate.

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

La normativa vigente sulla trasparenza, inclusa quella prevista dalla legge Anticorruzione (n. 190/2012), è applicata anche alle società partecipate, controllate o vigilate dall'Ente. Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza è garantito il rispetto della normativa sulla riservatezza.

### 3.13. Usabilità e comprensibilità dei dati

1. Gli uffici curano la qualità della pubblicazione affinché si possa accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.
2. In particolare, i dati e i documenti devono essere pubblicati in aderenza alle seguenti caratteristiche:

### 3.14. Controllo e monitoraggio

Alla corretta attuazione di quanto prescritto nella presente sezione concorrono il



RPCT, il Nucleo di valutazione, tutti gli uffici dell'Amministrazione e i Responsabili di Area.

In particolare, il RPCT svolge il controllo sull'attuazione del PTPC e le iniziative connesse, riferendo al Sindaco e al NV su eventuali inadempimenti e ritardi.

A tal fine, il RPCT evidenzia e informa delle eventuali difformità, incongruenze o carenze riscontrate i responsabili della pubblicazione, i quali provvedono entro 30 giorni dalla segnalazione.

Decorso infruttuosamente tale termine, il RPCT dà comunicazione al NV della mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Il Nucleo di valutazione attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.

Il documento di attestazione deve essere prodotto dal Nucleo avvalendosi della collaborazione del RPCT, il quale fornisce tutte le informazioni necessarie a verificare l'effettività e la qualità dei dati pubblicati.

### **3.15. Principali informazioni oggetto di pubblicazione**

All'interno del sito istituzionale, nell'apposita sezione, sono pubblicati e mantenuti aggiornati con tempestività i dati di cui all'Allegato 4.

I responsabili della pubblicazione sono tenuti, in particolare, a curare i seguenti adempimenti, eventualmente ulteriori rispetto alle prescrizioni di legge:

#### **a) La pubblicazione dei dati relativi ai provvedimenti amministrativi**

L'Amministrazione comunale pubblica ed aggiorna ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai Responsabili di Area, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di:

- 1) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis del D.Lgs.n.33/2013;
- 2) accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- 3) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- 4) bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, nonché i criteri di valutazione della Commissione e le tracce delle prove scritte.

A seguito dell'esplicita abrogazione della lett. a), co. 1, dell'art. 23, del D.Lgs.n.33/2013 operata dal D.Lgs.n. 97/2016, è venuto meno l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni relativi alle autorizzazioni o concessioni. Su tali provvedimenti è comunque possibile esercitare il diritto di accesso civico generalizzato, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

La pubblicazione avviene nella forma di una scheda sintetica, in cui sono indicati il contenuto, l'oggetto, la eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza.

Sempre nel rispetto della predetta normativa sono, altresì, pubblicate integralmente tutte le ordinanze emanate dagli organi dell'ente.

**b) La pubblicazione dei dati degli organi di indirizzo politico e dei titolari di posizione organizzativa**

Rispetto all'organizzazione dell'Ente, oltre alle informazioni di base, sono pubblicate, a cura del responsabile della trasparenza, alcune informazioni che riguardano i componenti degli organi di indirizzo politico. In particolare, devono essere pubblicati:

- 1) l'atto di nomina o di proclamazione;
- 2) il *curriculum*;
- 3) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- 4) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici e privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- 5) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti.

Ai sensi del nuovo comma 1-quinquies dell'art. 14, D.Lgs.n.33/2013, gli stessi obblighi si applicano ai titolari di posizione organizzativa a cui sono attribuite funzioni dirigenziali.

**c) La pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati**

- 1) Sono oggetto di pubblicazione gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 241/1990, di importo superiore a mille euro.
- 2) La pubblicazione ai sensi del precedente numero 1) costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario; la mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.
- 3) È esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui alla presente lettera c), qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

**d) La pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari**

La pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, D.Lgs.n.33/2013 include, ai fini del comma 3 del medesimo articolo:

- 1) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
- 2) l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- 3) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;

- 4) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- 5) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- 6) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

**e) La pubblicazione dei dati relativi agli appalti pubblici**

Per quanto attiene al settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, gli obblighi di pubblicità sono ora contenuti nell'art.29 del D.Lgs.n.50/2016, a cui si rinvia integralmente.

Dal combinato disposto degli artt. 29, comma 1 e 32, comma 2, del predetto decreto si evince che la determinazione a contrattare, costituendo atto di programmazione, va pubblicata per tutte le procedure di affidamento.

Quali misure minime di trasparenza, all'interno nella determinazione a contrattare, nel contratto e in tutti gli ulteriori atti connessi all'appalto (atto di proroga, di rinnovo, di variante, ecc.), dovranno essere indicati:

- presenza o meno dell'oggetto dell'appalto negli atti di programmazione, con indicazione dell'identificativo dell'atto di programmazione;
- oggetto e natura dell'appalto (lavori/servizi/forniture/misto con esplicitazione della prevalenza);
- procedura di scelta del contraente e relativi riferimenti normativi (aperta/ristretta/competitiva con negoziazione/negoziata senza previa pubblicazione del bando/procedura sotto soglia);
- importo dell'appalto, con specificazione anche dei costi derivanti dal ciclo di vita dell'appalto (ad es. per materiali connessi all'utilizzo e/o per manutenzioni);
- termini temporali dell'appalto: durata dell'esigenza da soddisfare con l'appalto (permanente/una tantum), durata prevista dell'appalto, se disponibili, decorrenza e termine dell'appalto;
- RUP e, quando nominati, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione e commissione di collaudo;
- CIG e (se presente) CUP.

Per quanto riguarda i dati oggetto di pubblicazione, oltre a quanto previsto dall'art. 29 del D.Lgs.n. 50/2016, dovranno essere indicati:

- presenza o meno dell'oggetto dell'appalto negli atti di programmazione, con indicazione dell'identificativo dell'atto di programmazione;
- fase della procedura di aggiudicazione o di esecuzione del contratto (indizione/aggiudicazione/affidamento/proroga del contratto/rinnovo del contratto ecc./risoluzione) nonché motivazioni di eventuali proroghe, rinnovi, affidamenti in via diretta o in via d'urgenza;
- indicazione dell'operatore economico affidatario del medesimo appalto immediatamente precedente a quello oggetto della procedura di selezione;
- RUP e, quando nominati, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione e commissione di collaudo;
- CIG e (se presente) CUP;
- resoconto economico e gestionale dell'appalto, incluso l'ammontare delle

fatture liquidate all'appaltatore.

I verbali di gara, valutate le problematiche legate a profili di riservatezza che potrebbero derivarne, sono pubblicati solo in forma di elenco, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

I dati relativi al provvedimento di aggiudicazione devono essere inseriti nella relativa sezione "Bandi di gara e contratti" e collegati tramite link alla sezione "Provvedimenti" di cui all'art. 23 del d.lgs. 33/2013.

**f) La pubblicazione dei dati dei titolari di incarichi di collaborazione e consulenza**

Per i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza sono pubblicati:

- a. gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b. il curriculum vitae;
- c. i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- d. i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

La pubblicazione avviene entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. L'Amministrazione pubblica e mantiene aggiornato sul sito istituzionale l'elenco dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico

**g) La pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici**

E' oggetto di pubblicazione l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei dipendenti comunali, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico.

**h) La pubblicazione dei dati relativi agli immobili**

Sono oggetto di pubblicazione le informazioni identificative degli immobili detenuti o posseduti, a prescindere da eventuali canoni locativi o di affitto.

### 3.16. Conservazione ed archiviazione dei dati

La pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente dei dati, informazioni e documenti

oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nazionale ed interna, è garantita per cinque anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini stabiliti dalla legge e, in particolare, dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4 del D.Lgs.n.33/2013. Decorso detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5 dello stesso decreto.

### **3.17. Modalità delle comunicazioni**

Il mezzo impiegato per la corrispondenza tra gli uffici è, di norma, la posta elettronica interna; per la corrispondenza con le altre pubbliche amministrazioni è impiegata la Posta Elettronica Certificata.

Il Comune rende noti gli indirizzi di Posta Elettronica Certificata e i contatti degli uffici e dei responsabili nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

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 PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

### 1.1. Contesto esterno

In base alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, le misure devono essere calibrate sul contesto esterno ed interno.

Il contesto esterno si snoda in tre parti: ambito metropolitano

La Liguria è risultata, anche per il 2016, una regione caratterizzata da una maggiore pervasività della 'Ndrangheta rispetto alle altre similari organizzazioni criminali. Infatti, dai riscontri investigativi, le attività della 'Ndrangheta (svolte da soggetti di 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> generazione) risultano superiori e più incisive rispetto a quelle dei clan camorristici e dei sodalizi di Cosa nostra. Grazie alle consolidate capacità dimostrate, questa organizzazione mafiosa ha interagito con le altre realtà criminali di spessore presenti sul territorio, riuscendo ad infiltrare i gangli vitali dell'imprenditoria e della politica, settori ritenuti chiave per gli interessi strategici della medesima.

L'inserimento delle attività criminali della 'Ndrangheta nella regione è stato favorito anche dalla posizione geografica che garantisce buoni collegamenti via terra, verso la confinante Francia e il nord Europa, e via mare sulle rotte intercontinentali, grazie alla presenza dei suoi rinomati porti.

La facilità degli spostamenti ha così permesso agli appartenenti alla 'ndrangheta di stabilirsi nella vicina Costa Azzurra e nel confinante principato di Monaco, Paesi dove i latitanti hanno trovato asilo e supporto logistico. Le predette favorevoli condizioni hanno permesso all'organizzazione criminale di avere, nel corso degli anni, una presenza interessata ed orientata più alla conquista dei mercati per la gestione dei traffici illeciti (senza usare la forza per imporsi) che all'immediato controllo del territorio. Nel settore di ponente ha tentato di condizionare, a proprio favore, le amministrazioni locali, evidenziando così la mutazione genetica dell'organizzazione che, pur mantenendo gli originari meccanismi di funzionamento interno, si è adattata al nuovo teatro operativo. Tale cambiamento gli ha permesso di acquisire quella flessibilità necessaria a riadattarsi in aree diverse da quelle di origine.

Le indagini svolte hanno evidenziato come questa regione sia interessata da stabili presenze di sodalizi mafiosi, articolati sul territorio, collegati alla matrice originaria e protesi all'infiltrazione del tessuto economico al fine di controllare le attività produttive e di condizionare gli appalti della pubblica amministrazione in favore di gruppi criminali o di imprese controllate dai medesimi.

Come accennato, nonostante la presenza attiva di nuclei familiari riconducibili a Cosa nostra ed alla Camorra, in Liguria, la 'Ndrangheta, rappresenta l'organizzazione più incisiva a livello criminale. I suoi interessi si sono progressivamente ampliati spaziando dal traffico internazionale di stupefacenti, agli appalti pubblici, all'edilizia, allo smaltimento dei rifiuti, al movimento terra, al terziario e all'acquisizione di beni immobili usati per reinvestire i proventi illeciti.

Questo fenomeno, ha dato origine ad almeno quattro strutture operative denominate “*locali*” (a Ventimiglia (IM), Sarzana (SP), Lavagna (GE) e Genova). Le stesse operano nell’ambito della macroarea criminale denominata “*Liguria*” (area estesa fino al basso Piemonte<sup>3</sup>), sono dotate di autogoverno e risultano essere punti di sintesi strategico-operativa per le dinamiche mafiose dei vari gruppi.

Esistono, inoltre, altri due organismi criminali conosciuti come la “*Camera di controllo*” e la “*Camera di transito*” (o di “*compensazione*”) che si trovano nella città di Ventimiglia. La presenza di questi organismi dimostra come l’area geografica in riferimento sia considerata, dalla ‘Ndrangheta, di rilevante importanza. In particolare, le due camere fungono rispettivamente da coordinamento per le *locali liguri* (che rispondono direttamente al Crimine di Reggio Calabria) e da raccordo nei rapporti con le altre articolazioni della Costa Azzurra.

Anche Genova e la Riviera di Levante sono state interessate dalla criminalità calabrese che si è affermata nel tempo in alcuni settori produttivi come la ristorazione, il commercio, il settore immobiliare (pubblico e privato), il movimento terra, il traffico di stupefacenti, l’estorsione, l’usura e il riciclaggio.

In ordine agli altri macrofenomeni criminali (Cosa nostra e Camorra) non risultano esserci, allo stato, gruppi organizzati e stabilmente strutturati sul territorio ligure. Al contrario, ci sono, invece, solo singole proiezioni extraregionali di “*famiglie*” o “*clan*” che si sono insediate per reinvestire i proventi illeciti in attività economiche legali o per intercettare i canali di approvvigionamento del narcotraffico.

In particolare, nel capoluogo di regione è storicamente accertata, anche da sentenze giudiziarie, la presenza di esponenti riconducibili a famiglie di Cosa nostra attive nei settori dell’usura, del recupero crediti, degli stupefacenti e del gioco d’azzardo.

La criminalità organizzata campana, al contrario, è attiva nella provincia di Genova, dove si segnalano elementi riconducibili ai clan di Ercolano (NA) e alcuni referenti dei clan di Torre Annunziata (NA).

Gli scali marittimi liguri e principalmente quello del capoluogo, in virtù anche delle numerose linee commerciali che li collegano con i principali porti cinesi, del medio oriente e del nord Africa, rappresentano punti d’approdo strategici per i “*carichi criminali*” provenienti dalle rotte transoceaniche. Gli stessi, sono utilizzati dalle organizzazioni criminali per i loro traffici illeciti come quello delle merci di contrabbando, tra cui i t.i.e., dei manufatti recanti marchi di fabbrica contraffatti e degli stupefacenti. L’utilizzo dei porti di Genova e Vado Ligure, da parte della ‘Ndrangheta, sembra in aumento sia per ragioni meramente logistiche (consentono una maggiore rapidità nello Le risultanze investigative, tra le quali “*Crimine*” del 2010, “*Maglio*” e “*Maglio 3*” del 2011, “*La Svolta*” del 2012, nonché le più recenti “*I conti di Lavagna1*” e “*Alchemia2*” del 2016, smistamento dei narcotici) che, verosimilmente, per una minor incisività dei controlli rispetto ad altri approdi, come ad esempio quello di Gioia Tauro (RC).

Inoltre, le organizzazioni criminali, talvolta anche transnazionali, ben strutturate e ad etnia mista, composte da cittadini italiani ed extracomunitari prevalentemente di origine sudamericana (in particolare dominicani, colombiani, peruviani ed ecuadoriani), sono in grado di introdurre sul mercato del nord Italia ingenti quantitativi di sostanza stupefacente acquisiti direttamente nei paesi latini di produzione grazie ai contatti *in loco* e ai collegamenti marittimi degli scali liguri.

La criminalità di matrice etnica, radicata nel territorio ligure, non risulta organizzata attraverso rigide strutture associative ma, piuttosto, attraverso gruppi che perseguono scopi comuni in diversi settori criminali.

Gli **albanesi** risultano coinvolti nel traffico degli stupefacenti, nella detenzione di armi illegali e nello sfruttamento della prostituzione nonché dediti ai delitti contro la persona e il patrimonio. Queste organizzazioni, in alcuni contesti, come quello imperiese, operano anche in collaborazione con la ‘ndrangheta.

Un’ulteriore distinzione va fatta per i fenomeni delinquenziali provenienti dall’Africa che si distinguono in quello **nigeriano** (impegnato soprattutto nella tratta e nella conseguente



riduzione in schiavitù di esseri umani attraverso lo sfruttamento della prostituzione), quello **senegalese** (operante nel settore degli stupefacenti e del commercio di prodotti contraffatti) e quello **maghrebino** (dedito al traffico degli stupefacenti, ai reati predatori e contro la persona).

La criminalità **cinese** si è evidenziata, invece, per il contrabbando, per la contraffazione dei marchi e per lo sfruttamento della prostituzione di giovani connazionali.

Per quanto riguarda la devianza di soggetti nomadi, si segnalano gruppi provenienti dal basso Piemonte dediti alla commissione di furti in abitazioni e truffe ai danni di anziani.

Inoltre, si continua a registrare, in alcune zone di Genova, la perdurante e pericolosa attività delle cc.dd. **pandillas sudamericane** che, nonostante la giovane età degli appartenenti, si sono dimostrate particolarmente inclini alla violenza, principalmente nei confronti degli affiliati ai gruppi rivali e delle vittime di furti e rapine.

#### Ambito metropolitano

Anche nella provincia di Genova, la presenza di esponenti delle cosche storiche calabresi, come quella dei "Gangemi" di Reggio Calabria, è rilevante. Tra le altre si annoverano le famiglie dei "Macri" originari di Mammola (RC), dei "Mamone" della Piana di Gioia Tauro, dei "Romeo" di Roghudi (RC), dei "Mammoliti" di Oppido Mamertina (RC) e dei "Santaiti-Gioffrè" di Seminara (RC).

In ordine a Cosa nostra, nel capoluogo è storicamente accertata, anche sul piano giudiziario, la presenza di numerosi soggetti riconducibili alle famiglie siciliane "Emmanuello" e "Fiandaca" di Gela (CL) attivi nei settori dell'usura, del recupero crediti, del traffico di stupefacenti e del gioco d'azzardo.

Nell'area provinciale sono operativi alcuni sodalizi camorristici provenienti dalla provincia di Napoli (i clan "Gallo" e "Gionta" di Torre Annunziata e gli "Ascione" di Ercolano) che risultano maggiormente interessati al traffico degli stupefacenti.

Le indagini, concluse nell'anno in esame, oltre a rimarcare l'operatività delle famiglie camorristiche che da decenni sono ormai stanziate in Liguria, hanno evidenziato anche la presenza di personaggi pronti ad aiutare i sodalizi criminali nella realizzazione dei propri obiettivi. La predetta operatività si evidenzia attraverso la sinergia tra pregiudicati originari di aree diverse, non riscontrandosi, nella generalità dei casi, quella rigida ripartizione tra clan della stessa zona di origine. Al riguardo, l'operazione "Jackpot", condotta dalla Guardia di Finanza il 13 ottobre 2016, ha messo in luce l'esistenza di un sodalizio trasversale, particolarmente attivo nel settore del gioco illegale on line. Tra i quarantuno soggetti indagati, sono stati censiti anche personaggi provenienti dalla Campania, dalla Calabria e dalla Sicilia.

Il **porto di Genova**, oltre ad essere un centro di grande e antica tradizione, è anche uno scalo di rilievo per il turismo e per il commercio. Pertanto, questa connotazione lo rende un punto strategico per il traffico internazionale degli stupefacenti, risultando uno dei luoghi preferiti dalla 'Ndrangheta per l'importazione della droga nel territorio italiano. Al fine di agevolare i propri traffici delittuosi, l'organizzazione mafiosa si avvale delle accertate presenze, negli spazi doganali, di soggetti collusi in grado di fornire supporto nelle fasi di transito e sdoganamento dei container. Il porto è funzionale anche per gli altri tipi di traffici illeciti tra i quali, l'importazione della merce di contrabbando (tra cui t.l.e.) e dei manufatti con marchi di fabbrica contraffatti. A questi si deve aggiungere anche la circolazione dei rifiuti pericolosi.

Nell'anno 2016 la provincia di Genova si è collocata al primo posto, in ambito regionale, sia per il quantitativo di sostanze stupefacenti complessivamente intercettate (931,76 kg., di cui 3,04 di eroina, 22,66 di cocaina, 766,90 di hashish e 138,70 di marijuana) che per l'elevato numero delle persone denunciate all'Autorità Giudiziaria per violazione delle leggi in materia (in totale 693, delle quali 317 italiane e 376 straniere).

Nel capoluogo e in provincia operano anche organizzazioni criminali di matrice straniera. Le attività info-investigative hanno dimostrato contatti tra le organizzazioni criminali nazionali e quelle straniere (**albanese, rumena, sudamericana, cinese, magrebina** e dell'**area sub-sahariana**). Le indagini hanno evidenziato che la collaborazione tra queste è per lo più inquadrabile in una sorta di mutuo soccorso finalizzato all'approvvigionamento della droga, delle armi e della manovalanza per altre attività illecite.

## 1.2. Contesto interno

L'analisi del contesto esterno ha avuto come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche ambientali nelle quali l'amministrazione opera (nello specifico l'area metropolitana di Genova), il contesto interno, invece, riguarda gli aspetti legati alla organizzazione e alla gestione operativa di tutti i profili che potrebbero sensibilizzare il rischio della corruzione. L'analisi prende in considerazione i seguenti elementi:

- a) Struttura organizzativa
- b) I servizi erogati
- c) Le modalità di gestione
- d) Monitoraggio di eventi rilevanti

### Struttura Organizzativa

SERVIZIO/UFICIO	FUNZIONI
POLIZIA MUNICIPALE E PROTEZIONE CIVILE	Polizia giudiziaria
	Pubblica Sicurezza e Sicurezza Urbana
	Polizia urbana e decoro urbano
	Controllo e presidio del territorio, contrasto degrado urbano
	Centrale operativa, infortunistica stradale, servizi moto montati e di pronto intervento
	Vigilanza integrità patrimonio pubblico
	Polizia stradale e ausiliari del traffico
	Circolazione stradale (compreso gestione sistema sanzionatorio)
	Sistema di mobilità veicolare, ciclabile e pedonale
	Consulenza e programmazione segnaletica stradale
	Procedure sanzionatorie, contenzioso
	Gestione dei parcheggi a pagamento
	Autorizzazione occupazione spazi ed aree pubbliche (escluso gestione del canone)
SERVIZI TECNICI	Progettazione e direzione di nuove opere e di manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare, infrastrutturale e demaniale esistente
	Procedure di esproprio

	Alienazioni e acquisizioni (proprietà, diritto di superficie) patrimonio immobiliare
	Assistenza tecnica alle attività di manutenzione ordinaria
	Programma triennale opere pubbliche
	Sicurezza pubblica
URBANISTICA	Edilizia privata: autorizzazione, controllo e gestione degli oneri di urbanizzazione e costruzione (o simili)
	Pianificazione urbanistica generale
	Strumenti urbanistici attuativi e gestione delle opere di urbanizzazione (realizzazione e cessione)
	Edilizia economica e popolare
	Gestione vincoli paesaggistico e idrogeologico
	Sistema Informativo Territoriale (SIT)
AMBIENTE	Rifiuti e bonifiche
	Rapporti con le autorità ed i gestori in materia di rifiuti e acqua
	Autorizzazioni in materia ambientali
	Igiene ambientale
	Inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico
	Politiche attive per il turismo e promozione territoriale
SERVIZI DEMOGRAFICI E CIMITERIALI	Registro popolazione ed espletamento servizi demografici
	Stato civile
	Liste elettorali e consultazioni elettorali
	Gestione albo giudici popolari
	Servizi cimiteriali, compreso rapporti con la società di gestione (escluso servizi finanziari lampade votive e concessione loculi e manutentivi immobili), con la collaborazione dell'URP.
	Gestione dei diritti provenienti dal servizio
AFFARI GENERALI CULTURA E SPORT	Promozione, programmazione e gestione attività culturali
	Gestione archivio storico e Biblioteca comunale
	Gestione del sistema museale
	Valorizzazione patrimonio storico e artistico
	Rapporti con le società di gestione dei beni e delle attività culturali o comunque connessi
	Gestione impianti sportivi e rapporti con le società di gestione
	Rapporti con le associazioni del volontariato
	Gestione dei diritti provenienti dal servizio
AFFARI FINANZIARI RISORSE UMANE	Programmazione, gestione e controllo dotazione organica
	Programma occupazionale e relativa spesa
	Acquisizione risorse umane
	Sviluppo e incentivazione del personale
	Relazioni sindacali
	Gestione economica del personale dipendente e assimilati (esclusa la gestione giuridica affidata al segretario Comunale)
	Gestione fiscale e previdenziale sulle retribuzioni e i compensi
	Formazione interna e tirocini
	Coordinamento funzioni finanziarie e gestione strategica finanziaria
	Sistema dei bilanci
	Programmazione, rendicontazione e certificazioni
	Contabilità fiscale
	Gestione della spesa
	Gestione finanziamenti e investimenti
	Controllo di gestione
	Servizio economato di cassa da coordinarsi in relazione alle attività di provveditorato
	Rapporti finanziari con Enti e Società partecipate
ENTRATE	Gestione integrale dei tributi: ICI, IMU, TASI, TARI)
	Gestione contabile: lampade votive, loculi cimiteriali, affitti/canoni attivi, utili/dividendi, pubblicità, tasse ed imposte.
	Gestione contabile e controllo: addizionali, FSC, trasferimenti, e di tutti gli altri diritti ed introiti di competenza di altri servizi
	Gestione canone per occupazione di spazi ed aree pubbliche
	Attività di contrasto all'evasione e alla morosità e azioni di recupero delle entrate specifiche del servizio
	Coordinamento, nell'ambito dell'ufficio di progetto "Entrate", dell'attività di contrasto all'evasione e alla morosità e azioni di recupero delle entrate di altri servizi.

SERVIZI SOCIALI	Servizi e prestazioni a tutela dei minori, anziani e persone svantaggiate
	Promozione, tutela e sostegno responsabilità familiari
	Misure di sostegno a favore dei cittadini con disabilità
	Interventi economici a sostegno del reddito familiare
	Percorsi di inclusione sociale per persone a rischio emarginazione
	Promozione delle reti di solidarietà con terzo settore
	emergenza abitativa

## I SERVIZI EROGATI E TIPO DI GESTIONE

SERVIZIO E/O ATTIVITÀ	TIPO DI GESTIONE AL 31/12/2019	Modifiche programmate
<b>Segreteria generale</b>	<b>Reggenza a scavalco</b>	
Attività connessa organi istituzionali e attività generali	diretta	
Gestione gare	Centrale Unica di Committenza Regionale	
Gestione del personale	diretta	
Gestione economica e finanziaria	diretta	
Gestione delle entrate	diretta	
Gestione del territorio e urbanistica	diretta	
Gestione dei beni patrimoniali e demaniali	diretta	
Gestione opere pubbliche	prevalentemente diretta	
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e statistica	diretta	
Polizia municipale	diretta	
Gestione servizi scolastici	diretta	
Servizio di mensa scolastica	Appalto	
Servizio di trasporto scolastico	Appalto	
Servizio asilo nido	concessione	
Servizio di biblioteca	diretta	
Servizio di attività culturale	diretta	
Servizio gestione impianti sportivi minori	affidamento esterno/diretta	
Gestione parcheggi	diretta	
Manutenzione strade e segnaletica	diretta/affidamento esterno	
Servizio di illuminazione pubblica	diretta	
Servizio gestione aree a verde	diretta/affidamento esterno	
Servizio di manutenzione in generale	diretta/affidamento esterno	
Servizio di protezione civile	Diretta/collaborazione associazionismo e volontariato	
Servizio idrico integrato	ATO	
Servizio raccolta e smaltimento rifiuti	Appalto	
Servizi cimiteriali	Diretta/Affidamento esterno	
Servizio affissioni e pubblicità	Diretta	
Servizi relativi al commercio	diretta	

## Monitoraggio dell'anno precedente

Il monitoraggio dell'anno precedente rivela che non occorre modificare la valutazione del rischio sulla base di episodi sintomatici di scorretta gestione amministrativa.

### 1.3. Mappatura dei processi

Dalla analisi dei contesti esterno ed interno deriva la necessità di mappare alcune aree di attività per la definizione di adeguate misure di prevenzione

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:

TIPOLOGIA	NUMERO
1) Sentenze passate in giudicato a carico di dipendenti comunali	0
2) Sentenze passate in giudicato a carico di amministratori	0
3) Procedimenti giudiziari in corso a carico di dipendenti comunali	0
4) Procedimenti giudiziari in corso a carico di amministratori	0
5) Decreti di citazione in giudizio a carico di dipendenti comunali	0
6) Decreti di citazione in giudizio a carico di amministratori	0
7) Procedimenti disciplinari conclusi a carico di dipendenti comunali	0

Acquisizione e progressione del personale:

ALTRE TIPOLOGIE (Corte dei conti, Tar)	NUMERO
1) Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali	0
2) Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori	0
3) Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali	0
4) Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori	0
5) Ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici	0
6) Segnalazioni di <b>illeciti</b> pervenute anche nella forma del <i>whistleblowing</i>	0

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

Autorizzazioni e concessioni.

#### **AREA D:**

Provvedimenti ampliati 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 ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

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.

I rischi sono identificati:

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.

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



## B2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazione 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 valore della probabilità e 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 PTPC 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 PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, 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.

#### **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 dirigenti/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, ecc.

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

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

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

### **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.

### **5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento**

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

## **6. Altre iniziative**

### **6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

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.

In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: "*L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In*

*quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".*

## **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 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 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*.

## **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 preconstituersi 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 dichiarazioni, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

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

**6.6. 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.

**6.7. Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità (*whistleblowing*)**

**6.8 whistleblowing**

La [L. 30 novembre 2017, n. 179](#) ha introdotto "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato". Tali norme sono in vigore dal 29 dicembre 2017 e completano un sistema di disposizioni che erano già presenti nel nostro ordinamento, anche se in forma non organica e con alcune lacune.

Si ricorda infatti che l'Autorità nazionale anticorruzione con [Det. 28 aprile 2015, n. 6](#) aveva adottato "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*). (Determina n. 6)" segnalando come:

- L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), al par. 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare.

- Nello specifico, il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'[art. 1, comma 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'[art. 54-bis](#) del predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

- l'[art. 54-bis D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) impone all'amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona;

- le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli [artt. 318, 319 e 319-ter](#) del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui -a prescindere dalla rilevanza penale- venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, dimensionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro;

- il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di "misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia". La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro;

- l'individuazione dei presupposti che fanno venir meno la riservatezza dell'identità del segnalante è cruciale in quanto, da una parte, la garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità; dall'altra, consente alle amministrazioni di dare corretta applicazione all'istituto. La norma non fornisce indicazioni in merito.

In questo quadro normativo, ancora carente, talune amministrazioni avevano adottato

proprie disposizioni come la Regione Lombardia che con [Delib.G.R. 7 marzo 2016, n. 10/4878](#) ha approvato il "Piano straordinario anticorruzione - Disciplina per l'attuazione degli adempimenti e delle misure di tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (*Whistleblower*) per gli enti di cui all'[all. A1](#) della [L.R. n. 30/2006](#)" (ma si vedano anche le misure adottate dalla Regione Umbria, Lazio, Veneto).

Al fine di evitare il proliferare di disposizioni a livello regionale e sub-regionale (molti Comuni infatti erano intervenuti con propri provvedimenti) il legislatore ha ritenuto opportuno approvare la [L. 30 novembre 2017, n. 179](#) che disciplina in modo organico la materia sia per il settore pubblico che per quello privato.

Relativamente al settore pubblico i punti essenziali della nuova disciplina si possono sintetizzare con:

- maggiore tutela della riservatezza del *whistleblower*;
- maggiore tutela del *whistleblower* nei confronti di azioni di ritorsione, fino al reintegro nel posto di lavoro;
- sanzioni per le misure discriminatorie;
- definizione dei ruoli e delle competenze dei vari soggetti coinvolti;
- autorizzazione al superamento del segreto d'ufficio;
- definizione delle conseguenze in caso di abuso dell'istituto.

#### **6.09. 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**

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

Inoltre, taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei responsabili e del personale dipendente.

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

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

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*".

#### **6.11. 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 di organizzazione dell'ente

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

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

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

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

#### **6.13. 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 PTPC 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.

## Parte III

### Analisi del rischio

## 1. Analisi del rischio

A norma della Parte II, Capitolo 3 - *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

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:

### AREE DI RISCHIO

#### AREA A:

##### **Acquisizione e progressione del personale:**

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

Reclutamento, progressioni di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione.

#### AREA B:

##### **Affidamento di lavori servizi e forniture:**

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

Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; requisiti di qualificazione; requisiti di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate; affidamenti diretti; revoca del bando; redazione del crono programma; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalto; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

#### AREA C:

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

Autorizzazioni e concessioni.

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.

#### 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.

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<sup>2</sup>.

#### **AREA E (Specifica per i comuni):**

**Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;**

**Accertamento e controlli sugli abusi edilizi, gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;**

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

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.

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 2 “*gestione del rischio*”, paragrafo 3.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L'identificazione del rischio;
- B. L'analisi del rischio:
  - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
  - B2. Stima del valore dell'impatto;
- C. La ponderazione del rischio;
- D. IL trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

**Nelle schede allegare** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente Tabella riportate di seguito:

---

<sup>2</sup> Per le Aree A-D si veda l'allegato numero 2 del PNA 2013 (aree di rischio comuni e obbligatorie).

n. scheda	Area	Attività o processo	(P)	(I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
11	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	2,17
12	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
13	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	2,83
14	E	Incentivi economici	1,83	2,25	4,13

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano di

trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

*Obbligatorie;*

*Ulteriori.*

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 4, 5 e 6).

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

*Misure ulteriori* possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni, nonché del "*gruppo di lavoro*" multidisciplinare.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

*Livello di rischio:* maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

*Obbligatorietà della misura:* va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;

*Impatto organizzativo e finanziario* connesso all'implementazione della misura.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

## SCHEDA 1

### Ufficio concorsi pubblici

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio si occupa della selezione del personale da impiegare presso l'ente a seguito di procedura di concorso volta ad individuare il candidato ovvero i candidati considerati idonei a dalla commissione di concorso.

Per evitare e prevenire il reato di corruzione è importante che tutte le operazioni più a rischio come ad esempio la precostituzione 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.*

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: 3,75

**Principio della massima pubblicità:** Al concorso pubblico, a prescindere dal posto a cui si riferisca (posto a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale), deve essere data massima diffusione attraverso le forme di pubblicazione vigenti e precisamente:

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sezione concorsi pubblici;
- Bollettino Ufficiale della Regione;
- Sito istituzionale dell'Ente.

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.

**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 le 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.

**A tale riguardo si segnala la novità apportato all'articolo 19 del d.lgs. 33/2013 dall'articolo 18 del d.lgs. 97/2016**

#### ***Analisi dei singoli obblighi di pubblicazione***

Bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione nonché i criteri di valutazione della Commissione e le tracce delle prove scritte.

**Nella preparazione delle procedure concorsuali, bisognerà quindi tenere presente che, non appena disponibili, occorrerà pubblicare in questa sezione il documento contenente i criteri di valutazione della commissione, inoltre dopo lo svolgimento delle prove occorrerà pubblicare le tracce degli scritti.**

[Art 19 d.lgs. 33/2013](#), come modificato dall'[art.18 del d.lgs. 97/2016](#).

#### **Applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001**

In coerenza con la normativa indicata in oggetto<sup>3</sup> ed in ossequio alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (punto 3.1.9), approvato con

<sup>3</sup> Art. 53, comma 16-ter, D.Lgs. n. 165/2001: *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare*



**deliberazione della ex CIVIT (ora A.N.A.C.) n. 72 in data 11 settembre 2013**, con la presente direttiva, nelle more dell'approvazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), si impartiscono le seguenti disposizioni, da adottarsi senza ritardo:

- 1) A cura del Responsabile del servizio Risorse Umane, nei contratti di assunzione del personale deve essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- 2) A cura dei Responsabili dei servizi e di procedimento, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- 3) I Responsabili dei servizi, i Responsabili di procedimento ed i componenti delle commissioni di gara, per quanto di rispettiva competenza, devono disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- 4) I Responsabili dei servizi competenti devono proporre alla Giunta la costituzione in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

L'Ufficio contratti è incaricato di controllare che nelle bozze di contratto di appalto, da rogare in forma pubblico-amministrativa, sia inserita la clausola di cui al punto 2. Della presente direttiva, con il seguente testo:

*“Ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001, la Ditta aggiudicataria, sottoscrivendo il presente contratto, attesta di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver conferito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto”.*

---

**con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”.**

La *ratio* della norma è volta al tentativo di ridurre il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Si intende evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose sfruttando la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro con l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

Si evidenzia infine che i **contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal comma citato in oggetto sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.**

I Responsabili dei Servizi Risorse umane e controlli interni e Legale-Contratti, per quanto di competenza, sono incaricati di curare e verificare l'esatto adempimento della presente e di riferire tempestivamente al sottoscritto ogni eventuale problematica o disapplicazione.

Si dispone che la presente direttiva, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, venga pubblicata sul sito web istituzionale dell'Ente a cura del servizio Risorse umane e controlli interni.

## SCHEDA 2

### INCARICHI ESTERNI

E' area ad alto rischio. Per cui non appare eccessivo evidenziare l'evoluzione normativa.

La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*legge finanziaria 2008*) ha rivisto in maniera decisa una serie di disposizioni in materia d'affidamento d'incarichi a soggetti estranei all'amministrazione. Con tale riforma, nel completamento di quanto già iniziato con il Decreto Bersani del 2006, si dà l'avvio ad una serie di interventi sulla materia che sono continuati con il D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008 e si sono conclusi con la Manovra d'Estate del 2009 (Legge n. 18 giugno 2009 n. 69 e D.L. 1° luglio 2009, n. 78).

L'art. 7 comma 6 del D.lgs. n. 165/2001 prevede innanzitutto che *le Pubbliche amministrazioni, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o di co.co.co. ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria.*

Lo stesso articolo prevede la possibilità di prescindere dalla specializzazione universitaria; tale periodo è stato modificato da ultimo dalla Legge 18 giugno 2009 n. 69. Questa la versione aggiornata: *"Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore."*

Per poter affidare un incarico è necessario preventivamente verificare e darne atto nella determinazione di assegnazione e impegno di spesa dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) *l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione;*
- b) *l'Amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*
- c) *la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*
- d) *devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione*

Viene inoltre affermato che *il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.*

Il comma 6-quater del citato articolo 7 reca, in modo opportuno, una norma che esclude l'applicazione del requisito della specializzazione universitaria e dell'obbligo di applicare e pubblicizzare procedure comparative per gli incarichi di componente degli organi di controllo interno, dei nuclei di valutazione. E' da ritenersi che, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, tale esenzione sia applicabile anche ai membri dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

**Dal punto di vista procedurale è opportuno agire con estrema cautela nel rispetto delle norme che, ancora una volta, si sono succedute negli ultimi tempi.**

Innanzitutto tutti gli incarichi di collaborazione (e non solo quelli di studio, ricerca e

consulenza) devono trovare previsione in un programma approvato dal Consiglio comunale degli enti locali. Tali contratti devono comunque essere coerenti con le attività istituzionali previste dalla legge e meglio precisate in tale programma nel rispetto delle previsioni della Relazione previsionale e programmatica e del Bilancio di previsione (Art. 3, comma 55 della 24 dicembre 2007, n. 244 e s. m. e i.).

L'affidamento degli incarichi in generale, siano essi di collaborazione o di studio, ricerca, consulenza, deve essere fatto attraverso procedure comparative, in attuazione di apposite norme regolamentari, approvate con atto di giunta comunale, inserite nel regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, che dovranno stabilire, in via preventiva, i limiti, i criteri, le modalità, per procedere all'individuazione dell'esperto, soggetto estraneo all'amministrazione. Tali disposizioni devono essere trasmesse, per estratto, alla Sezione Regionale di controllo Corte dei Conti.

Sempre per intervento del D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008, in tale regolamento non va più indicato un limite massimo economico e di stanziamento per l'affidamento degli incarichi; lo stesso andrà invece fissato nel bilancio preventivo (o in successive variazioni allo stesso).

**Per quanto riguarda invece la pubblicità:**

#### ***Analisi dei singoli obblighi di pubblicazione***

##### ***Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza***

Per ogni incarico di collaborazione o consulenza conferiti a soggetti esterni occorre pubblicare

Estremi degli atti di conferimento con indicazione del soggetto precettore, delle ragioni dell'incarico e dell'ammontare erogato (al lordo di oneri sociali e fiscali);

Curriculum vitae;

Dati relativi allo svolgimento di altri incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali

Compensi comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa), con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato

Attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse

***ANAC ricorda inoltre che gli incarichi conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali, ai componenti del collegio dei revisori dei conti e del collegio sindacale rientrano nella tipologia da pubblicare in questa sezione***

N.B.

***Non pubblicare i dati relativi agli incarichi che rientrano nella disciplina del codice degli appalti*** (da pubblicarsi nell'apposita sezione bandi di gara e contratti)

**Non pubblicare gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti** (devono essere pubblicati nella sotto-sezione “personale – incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti “)

Si segnala inoltre che l'articolo 6, comma 7, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, ha stabilito che: *“Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. ...”*.

Conseguentemente a decorrere dal 2011 si deve fare particolare attenzione alla programmazione di questo particolare tipologia di incarichi.

\*\*\*\*

Per completezza occorre segnalare gli sviluppi in materia di incarichi per patrocinio legale. Il tema non è nuovo, ma a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 è opportuno fare nuovamente il punto sull'affidamento dei *servizi legali* e, dall'altro lato, sull'affidamento del *patrocinio legale* per la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'amministrazione.

Nell'anno 2017 la scheda orientava gli uffici verso la qualificazione di incarico professionale; di recente la prassi e la giurisprudenza approdano alla diversa conclusione dell'appalto di servizio. La difesa in giudizio rientra tra i servizi esclusi dall'articolo 4 del codice contratti (la completa applicazione), significando che devono essere applicati i principi che informano il decreto legislativo n.50/2016. Con questa chiave di lettura la sentenza del TAR Lazio, Sezione II bis – 9 gennaio 2018 n.15° - rappresenta un decisivo cambio di rotta della giurisprudenza amministrativa, per molti tratti ancora aggrappata ad una pronuncia del Consiglio di Stato del 2012, da considerare superata, secondo la quale gli incarichi non sarebbero appalti di servizi ma prestazioni professionali. Il Tar Lazio, infatti, ha respinto su tutta la linea i motivi di ricorso contro la short list di Equitalia, presentati dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, fierissimo avversario della qualificazione della difesa in giudizio come appalto di servizi.

In precedenza anche La Corte dei Conti ha avuto modo di evidenziare (**nella delibera della sezione regionale Emilia Romagna, n. 129/2017**) che dall'albo i professionisti possono essere selezionati *“su una base non discriminatoria”*, a presentare offerte. Quanto, deve avvenire sulla base di un principio di rotazione, applicato tenendo conto, nella individuazione della *“rosa”* dei soggetti selezionati, dell'importanza della causa e del compenso prevedibile.

Di recente, sempre Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, sulla scorta delle linee guida ANAC 12/2018, con delibera n. 144/2018, ha indicato le regole da rispettare nell'affidamento dei servizi legali ai professionisti esterni.

La Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, nell'adunanza dell'11 dicembre 2018, in sede di esame delle modalità adottate da un ente per la gestione dei servizi legali e di patrocinio, della scelta dei professionisti esterni, delle modalità di determinazione dei compensi nonché dei criteri adottati per la contabilizzazione delle spese, ha individuato una serie di regole da seguire.

Evidenziando la centralità delle Linee guida n.12/2018, approvate dall'Anac con delibera n. 907 del 24 ottobre 2018, i giudici contabili hanno posto l'accento sull'**importanza per le amministrazioni di dotarsi di un regolamento e sulla necessità di costituire un elenco dei professionisti a cui affidare i singoli incarichi.**

### **Elenco dei professionisti esterni**

In attuazione dei principi di cui all'[art. 4 del D.Lgs. 50/2016](#), la Corte dei Conti evidenzia l'onere di istituire elenchi di operatori qualificati, a seguito di una **procedura trasparente e aperta**, oggetto di adeguata pubblicità, dai quali selezionare gli operatori che saranno invitati a presentare offerte. Secondo l'adunanza detti elenchi di operatori qualificati possono essere articolati in diversi settori di competenza e non sarebbe comunque legittimo prevedere un numero massimo di iscritti.

### **Affidamento diretto**

Per il Collegio, in presenza di elenchi, l'affidamento a un legale al di fuori degli stessi non potrebbe essere giustificato dall'assoluta particolarità della controversia, se non nei limiti in cui sia stata **accertata e rigorosamente motivata l'assenza, negli elenchi, di professionisti idonei a svolgere l'incarico**. In mancanza di una verifica di tale tipo, infatti, verrebbe vanificata la ragione stessa sottostante l'istituzione degli elenchi e la valutazione in merito alla particolarità della controversia potrebbe costituire una modalità elusiva per affidare un incarico in via fiduciaria. Ovviamente, **l'ente deve dare dettagliatamente conto, nell'atto di affidamento, dell'esito della verifica sulla mancanza della professionalità tra quelle in elenco**. Se vi siano effettive ragioni di urgenza, motivate e non derivanti da un'inerzia dell'Ente conferente, tali da non consentire l'espletamento di una procedura comparativa, le amministrazioni, qualora non abbiano istituito elenchi di operatori qualificati, possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi dettagliatamente motivato, sulla base di un criterio di rotazione. **Nel caso in cui, invece siano stati adottati elenchi, l'affidatario dev'essere individuato tra gli avvocati in essi iscritti a seguito di una comparazione**. Altro caso in cui la pubblica amministrazione può legittimamente procedere a un affidamento diretto è quello in cui vi sia un a **conseguenzialità tra incarichi**, come in caso dei diversi gradi di giudizio, oggetto del servizio legale positivamente concluso.

### **Appalto di servizi**

Nella delibera n. 144/2018 la Corte considera **residuale la possibilità per gli enti pubblici di ricorrere al diverso strumento dell'appalto di servizi**, che viene in rilievo a fronte dell'esigenza, da parte dell'ente pubblico, di affidare la gestione del proprio contenzioso, o di parte di esso, in modo continuativo o periodico. **Le pubbliche amministrazioni di piccole dimensioni**, sprovviste di un proprio ufficio legale, infatti, **in ragione del limitato numero di contenziosi da affidare, nonché della eterogeneità delle materie di volta in volta in rilievo, nella generalità dei casi possono più utilmente ricorrere all'affidamento di singoli incarichi di patrocinio legale**, di volta in volta a un avvocato, scelto tra quelli in lista, qualificato per la specifica materia. Anche per i grandi enti pubblici la possibilità di ricorrere a un appalto di servizi appare nella maggior parte dei casi impraticabile. Per essi, che normalmente sono provvisti di un Ufficio legale, detta eventualità deve, infatti, considerarsi subordinata innanzitutto alla verifica in merito al carico di lavoro degli avvocati interni, tale da rendere necessario l'affidamento all'esterno; inoltre, l'ente dovrebbe effettuare uno studio avente a oggetto la possibilità di optare, invece, per un rafforzamento dell'Ufficio legale, allo scopo di adottare la soluzione che meglio consenta di assicurare economicità e efficienza. **In**

**mancanza dei presupposti, l'affidamento di un appalto di servizi legali si potrebbe rivelare elusivo dei principi posti dall'art. 4 del codice dei contratti pubblici e potrebbe conseguentemente configurare un danno all'erario.**

### **Inserimento degli incarichi di patrocinio legale nel DUP o altri atti di programmazione**

Il giudice contabile precisa la **necessità che gli incarichi di patrocinio che si prevede siano conferiti vengano inseriti in un atto di programmazione** in base al criterio di buon andamento e di corretta gestione delle risorse pubbliche, anche in funzione di una stima appropriata delle coperture finanziarie.

#### **Sul piano operativo**

Nel documento dell'ANAC si legge che riguardo al criterio di aggiudicazione, i servizi legali non rientrano nelle fattispecie individuate dall'art. 95, comma 4, del Codice per le quali è consentito l'utilizzo del criterio del minor prezzo.

Però, trattandosi di servizi di natura intellettuale per essi è espressamente previsto dall'art. 95, comma 3, lett. b), del codice l'obbligo di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo nel caso di servizi di importo pari o superiore a 40.000.

**In definitiva, il criterio del minor prezzo può essere utilizzato solo per gli affidamenti di contratti di importo inferiore a 40.000 euro.**

L'ANAC comunque suggerisce che proprio la natura dei servizi in questione e l'importanza degli interessi alla cui tutela è preposta l'attività difensiva l'utilizzo anche per gli affidamenti di minor valore, del multi criterio che consente di selezionare il professionista cui affidare l'espletamento dei servizi legali richiesti attraverso sub-criteri tali in grado di valorizzare la qualità del legale sulla base di credenziali di esperienza e di competenza.

#### **I criteri di valutazione delle offerte**

I criteri di valutazione delle offerte all'uopo utilizzabili – nella competizione avviata attingendo i nominativi dall'albo – possono riguardare:

- a) La professionalità e adeguatezza dell'offerta desunta dal numero di servizi svolti dal concorrente affini a quelli oggetto dell'affidamento;
- b) Le caratteristiche metodologiche dell'offerta desunte dall'illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico;

**c) il ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica. E' molto importante rilevare – circa il valore (il punteggio) da attribuire al ribasso che la giurisprudenza ha configurato come illegittimo il comportamento della stazione appaltante (invero del RUP) che individua criteri/sub-criteri che annullano la rilevanza del prezzo. I punti da assegnare all'offerta economica devono essere contingentati nell'ambito dei 30 punti come ora – per effetto del decreto legislativo correttivo – dispone l'articolo 95, comma 10 -bis (In questo senso il Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza del 21 agosto 2017 n. 4044);**

d) i titoli accademici o professionali attinenti alla materia oggetto del servizio legale oggetto di affidamento.

### **I sub-criteri**

Con riferimento ai sub-criteri e sub-pesi sulla base dei quali la commissione giudicatrice dovrà valutare la migliore offerta, a titolo meramente esemplificativo, il RUP può considerare che:

– per il criterio di valutazione relativo alla professionalità e adeguatezza dell'offerta può farsi riferimento al numero e al valore economico degli incarichi pregressi assunti dal concorrente;

– per il criterio di valutazione relativo alle caratteristiche metodologiche dell'offerta può farsi riferimento a proposte di miglioramento e di innovazione dei servizi offerti rispetto a quelli descritti nella documentazione di gara.

A ciascun criterio di valutazione debbano essere attribuiti, nei documenti di gara, i fattori ponderali secondo un principio di proporzionalità e adeguatezza e nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 95, comma 8, del codice

Per assicurare la qualità della prestazione, i fattori ponderali, per ciascun criterio, devono mantenersi **all'interno di parametri da determinarsi anche avendo riguardo al tipo di formula prescelta.**

### **Altre indicazioni dell'Autorità anticorruzione**

Resta fermo che, qualora le esigenze del mercato suggeriscano di assicurare un maggiore confronto concorrenziale, anche per gli appalti "esclusi" le stazioni appaltanti, nell'esercizio della propria discrezionalità, **possono ricorrere alle procedure ordinarie** previste per gli appalti sopra soglia o a quelle semplificate per gli appalti sotto soglia.



## SCHEDA 3

### AFFIDAMENTO APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

#### **Modello organizzativo per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture**

Tra i settori a maggiore rischio corruzione spiccano gli appalti. Per evitare e cercare di neutralizzare il fenomeno si ritiene imprescindibile evitare quanto più possibile la discrezionalità negli affidamenti, in modo tale da adottare, come per gli altri modelli organizzativi, delle procedure automatiche di affidamento in modo che sia evidente e trasparente l'iter di aggiudicazione.

A seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 50/2016, l'amministrazione gestisce buona parte degli appalti tramite centrale di committenza. Ma le scelte dell'amministrazione sono rilevanti per i procedimenti esclusi dalla sfera di operatività della centrale unica di committenza e anche per tutto ciò che riguarda la fase preliminare e la fase conclusiva degli affidamenti tramite CUC.

#### AFFIDAMENTI DIRETTI

Uno dei tratti distintivi del nuovo codice degli appalti e delle concessioni - di primario interesse per il RUP quale soggetto che deve suggerire ed istruire i procedimenti di acquisto - è sicuramente **la cancellazione delle procedure di acquisizione in economia** (riconducibili all'articolo 125 del decreto legislativo 163/2006 ed al *microsistema* normativo di cui agli artt. 326/338 del DPR 207/2010) e la riscrittura, con forte semplificazione, dei procedimenti di acquisto in ambito sotto soglia comunitario (nel pregresso rappresentato negli artt. 121/124 del decreto legislativo 163/2006 e ora, per ciò che in questa sede interessa, rappresentati nell'**articolo 36 del nuovo codice come modificato dalla Legge 14 giugno 2019 n. 55**).

#### **Le modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dalla Legge 14 giugno 2019 n. 55 disciplina attualmente gli affidamenti di lavori:**

- per importi inferiori a 40.000 euro, mediante procedura diretta, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici (ex art. 36, comma 2, lett. a) L.145/2018);
- per importi da 40.000 euro e fino a 150.000 euro, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti (ex art. 36, comma 2, lett. b);
- per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante procedura negoziata con consultazione ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. (art. 36, comma 2, lett. c);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di

un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici (art. 36, comma 2, lett. c-bis).

### **Spese per lavori pubblici urgenti degli enti locali**

L'art. 191, comma 3, del Testo unico degli enti locali (di cui al decreto legislativo 267/2000) prevede che la Giunta di un ente locale **deve** sottoporre alla deliberazione consiliare il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da tali spese anche nell'ipotesi in cui non ricorra la circostanza della dimostrata insufficienza dei fondi specificamente previsti in bilancio per tali finalità.

Evidenti le differenza rispetto alla precedente formulazione .....*la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine.*

Il comma 902 sopprime le parole: "qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti " . Ergo : **la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine.**

### **La rotazione**

Particolare attenzione da parte dell'autorità anticorruzione viene data al modo con cui si applica la rotazione delle imprese. Intervento effettivamente necessario considerate anche le recenti sentenze in materia che non forniscono chiari indirizzi circa l'interpretazione dell'articolo 36 del codice in tema di affidamenti nell'ambito del sottosoglia comunitario.

Nello schema ANAC (il nuovo schema di linee guida n. 4) si chiarisce, in primo luogo, che la questione della rotazione deve essere oggetto di considerazione in ogni caso in cui intervenga l'affidamento - con una procedura semplificata - di una commessa identica o analoga a quella già assegnata. In questo caso, **il precedente affidatario e gli operatori già invitati non possono partecipare al procedimento di affidamento a meno che il Rup non attivi una procedura ordinaria oppure avvii delle indagini di mercato o**

**consultazioni di elenchi precostituiti senza porre alcuna «limitazione in ordine al numero di operatori economici selezionati».**

Come emerge dalla dalla deliberazione 1 marzo 2018 dell'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE – DELIBERA 1 marzo 2018 (in G.U. n. 69 del 23 marzo 2018) – applicazione del principio di rotazione, previsto dall'art. 36, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è obbligatorio per le gare di lavori, servizi e forniture negli appalti cd. “sotto soglia”.

Il principio di rotazione – che per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da consultare e da invitare a presentare le offerte – trova fondamento nell'esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato.

Tale principio è dunque volto proprio a tutelare le esigenze della concorrenza in un settore, quale quello degli appalti “sotto soglia”, nel quale è maggiore il rischio del consolidarsi, ancor più a livello locale, di posizioni di rendita anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio.

Pertanto, anche al fine di ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara ripetuti nel tempo che ostacolano l'ingresso delle piccole e medie imprese e di favorire, per contro, la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei. Il principio in questione comporta, in linea generale, che l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale. Per l'effetto, ove la stazione appaltante intenda comunque procedere all'invito di quest'ultimo, dovrà puntualmente motivare tale decisione, facendo in particolare riferimento al numero (eventualmente) ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero all'oggetto e alle caratteristiche del mercato di riferimento (delibera ANAC 26 ottobre 2016, n. 1097 - linee guida n. 4).

T.A.R. TOSCANA, SEZ. I, sentenza 02 gennaio 2018, n. 17 si è pronunciato sull'applicazione del principio di rotazione anche alle concessioni. In particolare, l'art. 164, 2° comma, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (riguardante i contratti di concessione) sancisce l'applicabilità anche alle concessioni delle previsioni del titolo II del codice (e, quindi, anche dell'art. 36) sulla base di una valutazione di compatibilità (“per quanto compatibili”), mentre l'omesso richiamo letterale del principio di rotazione nel corpo dei criteri di aggiudicazione delle concessioni previsti dall'art. 30, 1° comma, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 non esclude l'applicabilità del principio anche al settore delle concessioni, dovendo, al contrario, concludersi per il richiamo implicito dello stesso, attraverso il riferimento più generale al principio di libera concorrenza sancito dal citato art. 30 e dall'art. 172, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 (di cui il principio di rotazione costituisce espressione: TAR Toscana, II, 23.3.2017, n. 454).

Sulla ratio del principio di rotazione. nello stesso senso si è recentemente posto il Consiglio di Stato (sez. VI, n. 4125 del 31.8.2017; sez. V, 13.12.2017, n. 5854), secondo cui “Il principio di rotazione - che per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da consultare e da invitare a presentare le offerte - trova fondamento nella esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato”.

Sull'applicazione del principio di rotazione anche di gestore uscente convenzionato Consip La ratio del principio di rotazione (rappresentata dall'esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione) induce a ritenere che il gestore uscente vada escluso dalla procedura negoziata a prescindere dai modi in cui aveva ottenuto il precedente affidamento, anche se l'affidamento della concessione scaduta sia scaturito, come nel caso in esame, dall'adesione della stazione appaltante ad una convenzione Consip e dall'aggiudicazione a seguito di procedura aperta.

Invero, il suddetto principio è volto proprio a tutelare le esigenze della concorrenza in un settore, quale quello degli appalti "sotto soglia", nel quale è maggiore il rischio del consolidarsi, ancor più a livello locale, di posizioni di rendita anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio (Cons. Stato, V, 13.12.2017, n. 5854). Ne deriva che esso si applica anche agli operatori economici che erano affidatari a seguito di precedente procedura ad evidenza pubblica, ad evitare che, una volta scaduto il rapporto **Viene meglio chiarito anche l'ambito della deroga alla rotazione, sia per quanto concerne il riaffido diretto (nell'ambito dei 40mila euro) sia nel caso di reinvito al contraente uscente. Si ribadisce che in questo caso il responsabile unico deve motivare la decisione nella determina a contrattare che avvia il procedimento amministrativo.**

La scelta può essere motivata «in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento».

Allo stesso modo il reinvito al candidato già invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, dovrà «tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso». Viene infine prevista – con evidenti effetti pratici – la possibilità di derogare alla rotazione nel caso di affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro, previa motivazione da indicare sempre nella determina a contrarre.

## Commissioni di Gara

Dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, nel nostro paese si sono succeduti gli orientamenti più vari nei quali si è sostenuto tutto e l'esatto contrario; non solo, anche in tema di nomina delle commissioni di gara negli enti locali (e segnatamente nei Comuni) la giurisprudenza è risultata piuttosto variegata, non risultando chiaro neppure se debba essere applicato l'articolo 77 del Codice (che disciplina la nomina della commissione di gara) o direttamente l'articolo 107 del decreto legislativo 267/2000 (che, in specie, assegna la presidenza al dirigente/responsabile del servizio).

Un primo orientamento afferma l'incompatibilità in astratto del Rup Secondo un primo orientamento (che il giudice di Palazzo Spada respinge), il comma 4 dell'articolo 77 (ante modifica intervenuta con il decreto legislativo correttivo n. 56/2017 che (solo) ora rimette alla stazione appaltante – in realtà al responsabile del servizio – la scelta se inserire il RUP in commissione), avrebbe determinato una "secca incompatibilità tra le funzioni tipiche dell'ufficio di RUP (o ruoli equivalenti) e l'incarico di componente e finanche di presidente della commissione".

La norma risulterebbe perfettamente in vigore e non condizionata all'istituzione dell'albo dei commissari previsto dall'articolo 77, comma 2 (in questo senso T.A.R. Latina, sez. I, 23 maggio 2017, n. 325; T.A.R. Brescia sez. II, 4 novembre 2017, n. 1306).

Non v'è dubbio, evidenzia il Collegio, che la portata del comma 4 sia ampliativa rispetto al pregresso regime normativo; a tal proposito è sufficiente evidenziare che le incompatibilità, per una sorta di finzione giuridica, non riguardavano il responsabile del servizio (destinato, sempre, ad assumere la presidenza della commissione di gara), mentre, ora, le incompatibilità sono generali ed indistintamente determinate dall'aver svolto funzioni o incarichi in relazione al contratto da aggiudicarsi.

Una simile impostazione, evidentemente, determinava – ante modifica predetta – una preclusione assoluta del RUP a far parte della commissione di gara (è chiaro, infatti, che si tratta del soggetto che materialmente predispone gli atti di gara e, in particolare, i criteri di aggiudicazione dell'appalto).

In favore di una lettura preclusiva del cumulo di funzioni (RUP- commissario di gara), si legge in sentenza, si era anche espressa l'ANAC nel primo schema delle Linee Guida n. 3, che così recitava: “il ruolo di RUP è incompatibile con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice (art. 77, comma 4 del Codice)”.

Tale impostazione, dell'Autorità anticorruzione, è mutata soprattutto per l'intervento del Consiglio di Stato, espresso con il parere n. 1767/2016 (proprio sullo schema di linee guida n. 3), con cui si è rilevato che il regime di incompatibilità era tutt'altro che certo, considerate le acquisizioni giurisprudenziali che in più di una occasione hanno negato siffatta incompatibilità.

Un diverso orientamento giurisprudenziale, a cui il Collegio aderisce, interpreta il comma 4 dell'articolo 77 (e quindi il “sistema” delle incompatibilità), in continuità rispetto a quanto già stabilito dal pregresso legislatore del decreto legislativo 163/2006, “giungendo” si legge in sentenza, “a concludere che, nelle procedure di evidenza pubblica, il ruolo di RUP può coincidere con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice, a meno che non sussista la concreta dimostrazione dell'incompatibilità tra i due ruoli, desumibile da una qualche comprovata ragione di interferenza e di condizionamento tra gli stessi (T.A.R. Veneto, sez. I, 7 luglio 2017, n. 660; T.A.R. Lecce, sez. I, 12 gennaio 2018, n. 24; T.A.R. Bologna, sez. II, 25 gennaio 2018, n. 87; T.A.R. Umbria, sez. I, 30 marzo 2018, n. 192)”.

#### Albo dei commissari

In questi giorni doveva entrare in vigore il meccanismo di selezione dei commissari di gara tramite l'albo nazionale previsto dal nuovo codice degli appalti ( 15 gennaio). Non pochi dubbi sono nati sulle conseguenze pesanti per l'operatività delle pubbliche amministrazioni e per la speditezza delle procedure di appalto (in particolare per forniture e servizi). Perché tutto ciò pare confliggere con le esigenze di velocizzazione delle procedure che pure la deroga per il 2019 (da qualcuno peraltro già definita falsa deroga) all'art. 36 del codice, introdotta dall'ultima manovra finanziaria, intenderebbe, in assunto, premiare.

Si aggiunge inoltre il costo delle commissioni con compensi (peraltro oggetto di

impugnative) che in alcuni casi, secondo calcoli effettuati da arguti commentatori, potrebbero superare l'importo stesso dell'appalto a gara.

Nel dubbio è arrivato il rinvio. Nel documento, l'ANAC rappresenta che:

all'attualità il numero di iscritti nelle diverse sottosezioni dell'Albo ammonta a circa 2.100, di cui solo la metà estraibili per commissioni esterne alle amministrazioni aggiudicatrici;

- numerose sottosezioni (circa il 30%) risultano completamente prive di esperti iscritti, altre (circa il 40%) con un numero di esperti molto ridotto (meno di 10).

- tenuto conto dello stato di fatto delle iscrizioni presenti in Albo e del previsto numero di gare bandite annualmente che richiedono la nomina di commissioni giudicatrici ai sensi dell'[art. 77 del D. Leg.vo 50/2016](#), allo stato, **il numero degli esperti iscritti all'Albo non consente di soddisfare le richieste stimate in relazione al numero di gare previste;**

- pertanto,tenendo conto anche che il quadro normativo non consente la possibilità di nominare i commissari con modalità diverse da quelle descritte all'[art. 77 del D. Leg.vo 50/2016](#) per i casi di assenza e/o carenza di esperti, l'Autorità ritiene necessario, per evitare ricadute sul mercato degli appalti, differire il termine di avvio del sistema dell'Albo dei commissari di gara al 15/04/2019.

In assenza di novità, è obbligatorio esigere (e anche pubblicare) il curriculum del commissario ed esigere anche la dichiarazione su eventuali ragioni d'incompatibilità e/o inconferibilità.

### **Dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto notorio**

In merito all'inesistenza di cause di incompatibilità e di astensione ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 50/2016

Il ..... sottoscritto

Ai fini dell'assunzione di incarico quale commissario/presidente di commissione giudicatrice nell'ambito della procedura ad oggetto

Ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 e consapevole delle sanzioni penali previste dall'art. 76 del medesimo Decreto in caso di dichiarazioni mendaci

**DICHIARA**

Di non incorrere in alcuna delle cause di incompatibilità e di astensione previste dall'art. 77 del D.Lgs. 50/2016 e in particolare:

Di non aver subito condanna, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal Capo I del Titolo II del secondo libro del Codice Penale (reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione);

Di non aver subito condanna, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal Capo II del Titolo II del secondo libro del Codice Penale (reati dei privati contro la Pubblica Amministrazione);

Di non aver concorso, in qualità di membro di commissione giudicatrice, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi;

Di non ricoprire e di non avere ricoperto, nel corso degli ultimi due anni, il ruolo di pubblico amministratore presso il Comune.....

Di non svolgere e di non avere svolto altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativo al contratto da stipulare in esito alla procedura succitata;

In esito alla presa visione dell'elenco dei concorrenti, di non trovarsi in una situazione di conflitto di interesse, come definita dall'art. 42 del D.Lgs. 50/2016 e dall'articolo 51 c.p.c.

**SCHEDA N. 4**  
**AREA TECNICA**

L'Ufficio Edilizia Privata è responsabile di tutti i procedimenti di natura edilizia comprendenti:

- permesso di costruire;
- D.I.A.;
- S.C.I.A.;
- accertamento di conformità;
- Comunicazione per opere interne eseguite prima del 1/1/2005;
- Comunicazione per opere eseguite in difformità a titoli edilizi rilasciati prima del 1/9/1967;
- condono;
- Autorizzazioni paesistico/ambientale;
- rilascio agibilità;
- avvio procedimento;
- istruzione;
- Redazione parere istruttorio per commissione edilizia;
- rilascio provvedimenti abilitativi;
- Relazioni certificati di competenza;
- Attuazione verifiche conformità Ufficio Igiene;
- Accesso agli atti informale/formale, ai fini di acquisire dati e nozioni sullo stato legittimato degli immobili, anche in funzione della stipula atti di compravendita.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

In tema di rilascio di atti abilitativi edilizi ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del dirigente nei riguardi del quale non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione da parte degli organi politici.

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura vincolata dovrà in ogni atto



abilitativo edilizio dare conto del percorso normativo a giustificazione del provvedimento indicando le norme applicabili al caso di specie.

Le pratiche vanno trattate rigorosamente in ordine cronologico salvo i casi in cui la tempistica oggettiva, ovvero la richiesta di pareri istruttori od altro, incida sul procedimento. In questi casi sarà cura del responsabile evidenziare le Ragioni che hanno impedito la gestione cronologica dei provvedimenti.

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti edilizi, per ogni singolo procedimento devono inoltre sempre essere presenti distintamente un responsabile del procedimento ed il soggetto competente ad adottare l'atto finale di modo tale che fisiologicamente ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti fisicamente distinti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che poi sottoscriverà il provvedimento amministrativo ovvero del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati nei casi di procedimento di silenzio assenso ovvero di mera comunicazione di inizio attività.

Il soggetto deputato alla sottoscrizione del provvedimento finale dovrà dare atto, previa verifica, che l'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento è corretta e conforme a legge e quindi provvedere alla sottoscrizione del provvedimento.

### **urbanistica e governo del territorio**

- Gestione dello strumento urbanistico generale (piano regolatore) e sue varianti;
- Analisi e istruttoria degli strumenti di programmazione attuativa;
- Coordinamento dell'attività per la approvazione di Piani di Lottizzazione, Piani di Recupero, Piani per Insediamenti Produttivi, Piani di Zona, Piani Integrati di Intervento, Piani Integrati di Recupero, Piani Particolareggiati;
- Analisi del territorio per la valutazione degli effetti prodotti dalla trasformazione dei suoli in considerazione degli strumenti di programmazione attuativa di cui al punto precedente;
- Redazione Varianti al P.R.G.;
- Redazione e coordinamento alla attività di stesura del nuovo Piano di Governo del Territorio;
- Redazione e coordinamento alla attività di stesura della Valutazione Ambientale Strategica (VAS);
- Gestione e revisione del Piano dei Servizi.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

La “Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione” costituita dal Ministero della Funzione pubblica presso l’omonimo Dipartimento in data 23/12/2011, ha soffermato l’attenzione su questo settore di attività, individuato quale settore nel quale, per effetto delle scelte pianificatorie e del regime vincolistico che ne deriva, si concentrano interessi di rilevante entità.

2) Il rapporto prodotto pone in luce la notevole complessità della materia cui contribuiscono:

- le tensioni e modificazioni cui risulta assoggettato il principio di distinzione tra politica e amministrazione, posto che le scelte urbanistiche, assunte con atti amministrativi generali, sono di competenza degli organi di indirizzo politico. Rispetto a queste decisioni i funzionari operano in funzione di supporto agli organi di indirizzo politico, ma adottano, dal canto loro, in ragione, delle attribuzioni spettanti per legge alla dirigenza, le decisioni amministrative relative agli atti attuativi;
- La crisi finanziaria pubblica che ridimensiona la capacità delle amministrazioni comunali di realizzare con decisioni autoritative e unilaterali l’interesse pubblico, e condiziona la dialettica tra l’interesse pubblico all’ordinato assetto del territorio e l’interesse dei privati alla valorizzazione dello stesso, con conseguente necessità di ricorrere alla negoziazione con i privati proprietari per la realizzabilità di interventi attuativi dello strumento urbanistico generale, anche molto importanti e complessi;
- il frequente ricorso all’adozione di varianti allo strumento urbanistico generale per ottenere il consenso dei privati alla realizzazione dell’interesse pubblico.

Su un piano più generale, la Commissione ha proposto:

- La possibile introduzione di una specifica disciplina normativa che, in deroga alla previsione dell’art. 21-quinquies della L. n. 241/1990, limiti la possibilità di revocare gli strumenti urbanistici vigenti per un determinato periodo dalla loro approvazione;
- L’introduzione di una disciplina normativa che preveda e disciplini lo svolgimento di un dibattito pubblico (destinato a concludersi entro tempi certi) aperto alla partecipazione di tutti i cittadini nei casi di:
  - Approvazione di progetti di trasformazione urbanistica d’iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente;
  - proposte di progetti di trasformazione urbanistica d’iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell’impegno dei privati alla realizzazione di opere di

urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree e volumetrie per finalità di pubblico interesse.

Trattandosi inoltre per definizione di attività che si presenti altamente discrezionale nel momento genetico di governo del territorio si ritiene che la neutralizzazione oltre che da una formazione etica degli amministratori e dei dipendenti addetti all'ufficio non possa che transitare dalla congrua motivazione in termini di pubblico interesse che dovrebbe sorreggere ogni decisione di amministrazione attiva.

Se è vero infatti che gli atti amministrativi generali non necessitano di puntuale motivazione è altresì vero che in ossequio al principio di massima trasparenza sia doveroso esternare nel modo più puntuale possibile le ragioni che stanno alla base di una scelta di governo del territorio, specie per la diretta percezione che questa è diretta a generare sul contesto sociale.

Non appare superfluo rammentare che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia n. 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che *“laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa.”*

Il percorso logico - argomentativo sulla cui base prendere una decisione deve costituire patrimonio dell'intera comunità, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita, e questo a prescindere dallo strumento giuridico utilizzato.

Anche la Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, con la sentenza n. 8987 del 2009 chiarisce bene il concetto rammentando che *“del modo in cui gestisce il proprio interesse il privato non è tenuto a dar conto ad alcuno, ma lo stesso non può dirsi per il contraente pubblico e per le modalità con cui si realizza il pubblico interesse cui egli è preposto, che non possono restare opache ma devono viceversa pur sempre rispondere a criteri suscettibili di essere ben percepiti e valutati”*.

Oltre alla motivazione è necessario che ogni decisione segue rigidamente il principio della trasparenza e della pubblicità favorendo nel modo più possibile la conoscenza dell'azione del governo del territorio e favorendo la partecipazione ad incontri pubblici per discutere sulle modalità più opportune di gestione del territorio.

### **Realizzazione opere di urbanizzazione a scomputo oneri (totale o parziale). Premialità edificatorie e opere di urbanizzazione extra oneri**

In tutti i casi in cui, in forza di atto convenzionale (convenzioni urbanistiche, permessi di costruire convenzionati) o comunque in applicazione di norme di piano urbanistico, sia previsto un vantaggio per l'operatore privato (scomputo oneri di urbanizzazione, premialità)

a fronte dell'impegno di quest'ultimo di realizzare opere destinate all'uso pubblico, sia mediante cessione al Comune, sia attraverso la costituzione di un diritto di uso pubblico, trovano applicazione le seguenti misure.

*a) Congruità del valore delle opere a scomputo*

Il Responsabile del procedimento, in sede di determinazione del contributo per oneri di urbanizzazione e di applicazione dello scomputo per opere di diretta realizzazione dell'operatore, accerta la congruità del valore di esse assumendo a riferimento i parametri ordinariamente utilizzati dai civici uffici per la stima del costo dei lavori pubblici eseguiti dalla Civica Amministrazione ed applicando una percentuale di abbattimento pari alla media dei ribassi ottenuti dal Comune nelle gare per l'affidamento di lavori similari nell'anno precedente.

*b) Valorizzazione delle opere extra oneri attributive di premialità edificatorie*

Il Responsabile del procedimento produce, a corredo della proposta di approvazione dell'intervento edilizio o urbanistico, assentito in applicazione di norme attributive di premialità edificatorie a fronte della realizzazione a carico dell'operatore di opere di urbanizzazione extra oneri, apposita relazione recante la stima del valore delle opere medesime e la specificazione dell'entità della premialità accordata in ragione della realizzazione delle opere. La stima del valore delle opere è determinata con le stesse modalità indicate al punto a).

### **Esecuzione delle opere**

**Qualificazione del soggetto esecutore:** Fermo restando il rispetto delle disposizioni del codice degli appalti ( d.lgs 50/2016), l'impresa esecutrice delle opere di urbanizzazione deve essere in possesso dei requisiti di qualificazione (requisiti generali e requisiti di idoneità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria) richiesti per l'affidamento di contratti di appalto di lavori pubblici di pari importo.

Nei casi in cui il ruolo di stazione appaltante sia assunto dalla Civica Amministrazione l'accertamento dei requisiti di idoneità dell'impresa esecutrice avviene secondo le ordinarie procedure previste per gli appalti di lavori pubblici.

In ogni altro caso, l'operatore deve assumere nei confronti della Civica amministrazione precisi obblighi di garanzia in ordine ai requisiti di idoneità del soggetto esecutore dell'opera. Pertanto gli atti convenzionali che accedono ad atti di assenso ad interventi edilizi/urbanistici e che prevedono a carico dell'operatore la realizzazione di opere pubbliche, devono contenere specifiche clausole dirette a costituire e a disciplinare a carico dell'operatore medesimo tale obbligo e le relative modalità di adempimento, nonché sanzioni per il caso di violazione. I suddetti atti convenzionali devono altresì prevedere specifiche clausole che pongano a carico degli operatori specifici obblighi di comunicazione alla Civica Amministrazione delle imprese esecutrici delle opere pubbliche e dei loro

eventuali subappaltatori.

### **controllo degli abusi edilizi sul territorio**

l'ufficio verifica la presenza sul territorio di eventuali abusi edilizi.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

I procedimenti di natura sanzionatoria si caratterizzano per essere procedimenti di natura esclusivamente vincolata.

L'ufficio ha quindi l'obbligo di aprire l'istruttoria ogni qualvolta e per qualsiasi motivo si venga a conoscenza di una irregolarità ovvero di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali di competenza dell'ufficio.

Nel caso di segnalazioni anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

### **sanzioni e controlli sul territorio**

accertare abusi al codice della strada ed alle leggi di pubblica sicurezza ivi compreso ogni altra violazione a norma e/o regolamenti che intercettino tematiche di propria competenza istituzionale

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

I procedimenti di natura sanzionatoria si caratterizzano per essere procedimenti di natura esclusivamente vincolata.

L'ufficio ha quindi l'obbligo di aprire l'istruttoria ogni qualvolta e per qualsiasi motivo si venga a conoscenza di una irregolarità ovvero di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali di competenza dell'ufficio.

Nel caso di segnalazioni anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

## SCHEDA 6

**AREA DI RISCHIO:** EROGAZIONI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI.

### **AREA ASSISTENZA ALLE PERSONE**

**MACRO PROCESSI:** CONTRIBUTI PER ASSISTENZA ECONOMICA A SOGGETTI INDIGENTI (NON SOGGETTI A PUBBLICAZIONE AI SENSI DEL D.LGS. 33/2013)

#### **ATTIVITA'-PROCEDIMENTO:**

- 1) Contributo per gravi condizioni patologiche;
- 2) Contributo per perdita di alloggio (sfratto o per altre cause non imputabili al soggetto)
- 3) Contributo a seguito di dimissioni dagli ospedali psichiatrici o dal servizio di psichiatria
- 4) Contributo in favore delle famiglie di soggetti portatori di grave handicap;
- 5) Contributo sulle spese funerarie per gli indigenti;
- 6) Contributo per decesso, fatto delittuoso, abbandono, o detenzione di un congiunto costituente l'unico sostentamento reddituale;
- 7) Contributo per assistenza abitativa (fitto, canone acqua, telefono, gas, luce, spese per allacciamento luce, spese per piccole riparazioni);
- 8) Contributi per assistenza economica continuativa;
- 9) Contributi per servizi utili alla collettività (custodia e vigilanza di strutture pubbliche, , servizi di pulizia presso gli edifici comunali, spiagge, etc);
- 10) Contributi per nuclei familiari con minori, disabili ed anziani a rischio di istituzionalizzazione o dimessi da strutture residenziali;
- 11) Contributi in favore di gestanti nubili, donne sole e/o con figli a carico (ragazze madri, donne separate, vedove);
- 12) Buoni spesa per acquisto generi prima necessità;
- 13) Buoni per acquisto di materiale didattico, di corredo personale e di libri , non compresi nei buoni libro forniti ai sensi della vigente normativa.
- 14) Concessione in comodato d'uso di libri di testo
- 15) Soggiorno climatico-termale.

#### **MAPPATURA RISCHI:**

- 1) **Mancanza adeguata pubblicità:** il dipendente omette di dare adeguata pubblicità alla possibilità di accesso a pubbliche opportunità;
- 2) **Mancata adeguata informazione:** il dipendente omette di dare adeguata informazione ai beneficiari;
- 3) **Abuso delle funzioni di membro di Commissione:** con comportamento consapevole, derivante potenzialmente da vari fattori (perseguimento fini personali, agevolare terzi), i membri della Commissione possono compiere operazioni illecite, favorendo la selezione di uno o più soggetti non idonei o non titolati.
- 4) **Assoggettamento a minacce o pressioni esterne di vario tipo:** in conseguenza di pressioni di vario tipo, i Responsabili dei procedimenti possono compiere operazioni illecite (manipolazione dati) sulla stesura del provvedimento finale.
- 5) **Omissioni di doveri d'ufficio:** omissione di azioni o comportamenti dovuti in base all'Ufficio svolto;
- 6) **Mancanza di controlli/verifiche:** Il dipendente omette alcune fasi di controllo o verifica al fine di ottenere per sé o per altri vantaggi
- 7) **Discrezionalità nelle valutazioni:** il dipendente può effettuare stime non conformi o effettuare scelte in modo arbitrario.
- 8) **Discrezionalità nei tempi di gestione dei procedimenti:** il dipendente accelera o ritarda l'adozione del provvedimento finale favorendo o ostacolando interessi privati

#### **MISURE DI PREVENZIONE:**

- 1) Adottare misure di pubblicizzazione tali da rendere effettiva la possibilità di conoscenza da parte dei cittadini delle opportunità offerte dall'Ente in materia di erogazione dei superiori contributi, ivi compresa la pubblicazione sul sito web dell'Ente del Regolamento Comunale sull'assistenza economica;
- 2) Adozione di una casella di posta certificata e resa nota tramite sito web istituzionale da utilizzare dagli interessati per la trasmissione delle istanze;
- 3) Adozione di procedure standardizzate;
- 4) Rendere accessibili a tutti i soggetti interessati le informazioni relative ai procedimenti e provvedimenti che li riguardano tramite strumenti di identificazione informatica, ivi comprese quelle relative allo stato delle procedure, ai relativi tempi e allo specifico Ufficio competente
- 5) Stipula convenzione con la Guardia di Finanza ai fini della trasmissione delle copie delle istanze corredate dalla documentazione presentata nonché delle determinazioni dirigenziali di approvazione dei prospetti contabili e di liquidazione dei contributi;
- 6) Controlli a campione, di concerto con l'Agenzia delle Entrate, tramite l'inoltro delle istanze via email, al fine di accertare la veridicità delle certificazioni ISEE presentate dagli

utenti;

7) Pubblicazione dei contributi erogati utilizzando *forme di anonimizzazione dei dati personali* (solo l'iniziale del nome e cognome) al fine di consentire agli Organi di controllo di verificare la corrispondenza con i soggetti indicati nella graduatoria;

8) Sospendere l'erogazione dei contributi nei 30 gg antecedenti e successivi alla data delle consultazioni elettorali politiche, regionali ed amministrative.

9) Verifica della corretta applicazione delle misure anche ai fini della valutazione della performance individuale degli Incaricati di P.O. da parte del Nucleo di Valutazione.

10) Attivazione di responsabilità disciplinare dei dipendenti in caso di violazione dei doveri.

### **AREA SOCIO CULTURALE**

#### **MAPPATURA RISCHI:**

1) Il Regolamento interno, volto a disciplinare i superiori contributi, devolve la competenza all'erogazione alla Giunta Municipale e demanda ad una Commissione, nominata dall'Organo Politico (Sindaco) l'espressione di un preventivo parere sulla erogazione del contributo (parere obbligatorio ma non vincolante nei contenuti)

2) **Mancanza adeguata pubblicità:** il dipendente omette di dare adeguata pubblicità alla possibilità di accesso a pubbliche opportunità;

3) **Mancata adeguata informazione:** il dipendente omette di dare adeguata informazione ai beneficiari;

4) **Abuso delle funzioni di membro di Commissione:** con comportamento consapevole, derivante potenzialmente da vari fattori (perseguimento fini personali, agevolare terzi), i membri della Commissione possono compiere operazioni illecite, favorendo la selezione di uno o più soggetti non idonei o non titolati.

5) **Assoggettamento a minacce o pressioni esterne di vario tipo:** in conseguenza di pressioni di vario tipo, i Responsabili dei procedimenti possono compiere operazioni illecite (manipolazione dati) sulla stesura del provvedimento finale.

6) **Omissioni di doveri d'ufficio:** omissione di azioni o comportamenti dovuti in base all'Ufficio svolto;

7) **Mancanza di controlli/verifiche:** Il dipendente omette alcune fasi di controllo o verifica al fine di ottenere per sé o per altri vantaggi

8) **Discrezionalità nelle valutazioni:** il dipendente può effettuare stime non conformi o effettuare scelte in modo arbitrario.

9) **Discrezionalità nei tempi di gestione dei procedimenti:** il dipendente accelera o ritarda l'adozione del provvedimento finale favorendo o ostacolando interessi privati



## **MISURE DI PREVENZIONE:**

- 1) Rafforzare la programmazione dei finanziamenti
- 2) Adottare misure di pubblicizzazione tali da rendere effettiva la possibilità di conoscenza delle opportunità offerte dal Comune in materia di erogazione dei superiori contributi, ivi compresa la pubblicazione sul sito web dell'Ente del Regolamento Comunale;
- 3) Adozione di procedure standardizzate;
- 4) Controllo della effettiva iscrizione dell'istante presso il CONI o FEDERAZIONI AFFILIATE;
- 5) Rendere accessibili a tutti i soggetti interessati le informazioni relative ai procedimenti e provvedimenti che li riguardano tramite strumenti di identificazione informatica, ivi comprese quelle relative allo stato delle procedure, ai relativi tempi e allo specifico Ufficio competente;
- 6) Pubblicazione dei contributi erogati;

A margine ricordo che il comma 361 della legge di bilancio 2018 rimodula il quadro di riferimento dei rapporti fra questi organismi e gli enti locali. Il presupposto di questi rapporti è la caratterizzazione senza scopo di lucro delle associazioni e delle società sportive.

La disposizione stabilisce che gli enti locali garantiscano l'uso degli impianti sportivi in via preferenziale alle associazioni sportive e alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, determinando una distinzione da altri soggetti che svolgano attività sportive in forma professionistica o semi-professionistica.

L'innovazione di maggiore rilievo è tuttavia l'inserimento delle società e associazioni sportive dilettantistiche nella corsia preferenziale prevista dall'articolo 90, comma 25 della legge 289/2002, per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi.

Su questa norma l'Anac aveva espresso nel parere n. 1300/2016 una posizione critica, ritenendola superata dal Codice dei contratti pubblici e non più utilizzabile. Ma ora la legge di bilancio 2018 ne conferma l'efficacia, rilanciando anche le norme regionali attuative.

## **Le condizioni di redditività**

Gli enti devono però analizzare le condizioni di redditività (anche potenziale) della gestione degli impianti, per qualificare i servizi in chiave di rilevanza economica. Questa caratterizzazione consente di applicare agli affidamenti le regole del Dlgs 50/2016 sulle concessioni; in caso contrario, la scelta è obbligata per l'appalto.

Le modifiche portate dalla legge di bilancio confermano che per la concessione in uso delle palestre scolastiche da parte degli enti locali i soggetti da sollecitare in via preferenziale sono le associazioni sportive e le società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro con sede nel Comune in cui ha sede l'istituto scolastico, o in Comuni confinanti. Anche questo percorso richiede particolare attenzione da parte delle amministrazioni locali, che devono regolamentare con adeguati criteri la concessione delle strutture in rapporto alle fasce orarie di utilizzo e dovendo tener conto delle attività extracurricolari delle scuole.

## **SCHEDA N. 6**

### **Processi entrata, spesa e gestione del patrimonio**

- Predisposizione e gestione del Bilancio secondo i principi della contabilità finanziaria;
- Predisposizione del Conto Consuntivo;
- Verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile;
- Reperimento dei mezzi finanziari straordinari (mutui, prestiti)
- Rapporti con la Tesoreria;
- RegISTRAZIONI relative ai procedimenti di entrata e di spesa e a quelle connesse alla contabilità fiscale;
- Funzioni di supporto, in termini propositivi, per le scelte relative alla politica delle entrate;
- Delle funzioni di supporto per le iniziative rivolte ad ottimizzare le entrate e le procedure di riscossione, in rapporto con gli altri Settori;

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: MEDIO

Ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva della posizione organizzativa nei riguardi del quale non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione da parte degli organi politici.

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura vincolata dovrà in ogni atto contabile dare conto del percorso normativo a giustificazione del provvedimento indicando le norme applicabili al caso di specie.

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti, per ogni singolo procedimento devono inoltre sempre essere presenti distintamente un responsabile del procedimento ed il soggetto competente ad adottare l'atto finale di modo tale che fisiologicamente ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti fisicamente distinti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che poi sottoscriverà il provvedimento amministrativo ovvero del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati nei casi di procedimento di silenzio assenso ovvero di mera comunicazione di inizio attività.

Il soggetto deputato alla sottoscrizione del provvedimento finale dovrà dare atto, previa verifica, che l'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento è corretta e conforme a legge e quindi provvedere alla sottoscrizione del provvedimento.

### **Tributi**

L'attività diretta a conseguire una corretta applicazione dei tributi comunali, sia fornendo un adeguato supporto informativo ed operativo ai contribuenti, sia predisponendo tutti gli atti necessari a garantire il gettito atteso per ogni tributo. Provvede altresì alla gestione dei Tributi Comunali; in particolare la gestione riguarda la connessa attività di accertamento dei tributi.

L'ufficio ha l'obbligo di procedere agli atti di accertamento tributario in modalità automatica secondo parametri temporali che impediscano la prescrizione del tributo.

L'accertamento è un procedimento vincolato e come tale si prescinde dal soggetto che è destinatario dell'accertamento tributario.

L'ufficio per garantire massima trasparenza rende l'attività di accertamento automatico utilizzando parametri di verifica dello scostamento del tributo rispetto il dovuto per legge o per regolamento.

Non sono ammesse modalità di rateizzazione dei tributi se non nei modi e nei casi previsti per legge. Allorquando si procede a rateizzazione, nel provvedimento che ammette alla rateizzazione è necessario indicare non solo la norma di legge che lo prevede, ma il suo contenuto specifico va trascritto integralmente nell'atto.

### **GESTIONE DEL PATRIMONIO CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLA ATTRIBUZIONE A TERZI DEL GODIMENTO DI BENI A TITOLO ONEROSO E GRATUITO**

#### **Affidamento a terzi di beni di proprietà dell'Ente**

**L'art. 3 del R.D. n. 2440/1923 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*

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

Qualsiasi procedimento volto all'affidamento a terzi del godimento di beni<sup>4</sup> 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, allorché il valore sia superiore a 50.000,00;
- Bollettino Ufficiale della Regione sempre;
- 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 se necessaria ovvero dalla data del Bollettino Ufficiale della Regione.

### **Affidamenti gratuiti**

La corposa normativa in materia di gestione patrimoniale pubblica impone di operare secondo modalità funzionali ad una gestione economica, efficiente e improntata a criteri di tipo imprenditoriale, tali da consentire la crescita della Risorsa patrimonio al fine di implementare il bilancio comunale e potenziare le entrate di natura non tributaria.

Senonché questa visione operativa, che è ispirata a criteri di tipo imprenditoriale, non sempre viene riscontrata nella gestione patrimoniale, a causa di disfunzioni e criticità di varia natura. Ad esempio, le morosità protratte, l'assenza di un tempestivo recupero delle esposizioni debitorie, le difficoltà nel monitorare e controllare in tempo reale la gestione Del patrimonio, la mancanza di tempestività nell'aggiornamento della consistenza patrimoniale, i ritardi negli interventi di manutenzione o di recupero di immobili, costituiscono alcune delle principali disfunzioni da eliminare al fine di garantire una gestione più efficiente del patrimonio predetto.

---

<sup>4</sup> Si applica a concessioni di beni del demanio, del patrimonio indisponibile ovvero ad atti negoziali di godimento di beni del patrimonio disponibile.

Una delle criticità più frequenti, che si riscontrano nella prassi gestionale, consiste nel trovare un corretto bilanciamento tra criterio e gestione economica, da un lato, e finalità sociali, dall'altro lato, con correlata subordinazione del criterio economico all'utilità sociale, e con uso, in tutto o in parte, gratuito dei beni pubblici da parte dei terzi Utilizzatori (es. comodatari gratuiti).

Trovare un giusto bilanciamento tra queste opposte esigenze è una difficoltà operativa rimessa non solo, e non tanto, alla scelta discrezionale dell'organo di indirizzo politico, ma anche e soprattutto alle valutazioni tecnico-amministrative del responsabile del procedimento e del responsabile dell'area tecnica, chiamati a gestire l'istruttoria e a formulare il parere di regolarità tecnica, che può dare origine a responsabilità amministrativo-contabile.

Fermo restando che non esiste, in linea generale, una disposizione che contenga un divieto specifico di concessione in uso gratuito di beni facenti parte del patrimonio disponibile del Comune, vanno innanzitutto richiamati gli artt. 32, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (circa gli "scopi sociali" che possono giustificare un canone inferiore a quello di mercato per la locazione di beni del patrimonio indisponibile dei comuni), e 32 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, che consente agli enti locali di concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato per lo svolgimento delle loro attività istituzionali.

Tuttavia, va tenuto presente che il solo richiamo, da parte dell'amministrazione, a queste disposizioni, non consente sempre di soddisfare le esigenze di una corretta e sana gestione dei cespiti patrimoniali, dovendosi accertare, in sede istruttoria e preliminarmente alla concessione in uso gratuito, la sussistenza di ulteriori elementi.

Il caso più frequente, che può essere preso in considerazione come esempio, è quello della concessione dell'utilizzo gratuito, di uno o più cespiti del patrimonio comunale (ad es. gli impianti sportivi), ad associazioni senza scopo di lucro. Si tratta delle convenzioni con associazioni sportive dilettantistiche o con associazioni culturali, o di finalità sociale, attraverso le quali viene affidata alle associazioni medesime la gestione dei beni, senza corrispettivo.

Il responsabile del procedimento, nel gestire l'istruttoria, e il Responsabile dell'Ufficio Tecnico, nel rilasciare il parere di regolarità tecnica, devono attenersi ai seguenti **principi**

**generali:**

**1. qualificare e definire, nel corpo del provvedimento, la concessione in uso gratuito del bene immobile facente parte del patrimonio disponibile, in termini di *attribuzione di un vantaggio economico* in favore del privato, indipendentemente dalla circostanza che le spese di utilizzo del bene vengano sostenute dal privato.**

Nell'oggetto del provvedimento si suggerisce di sostituire la dicitura, normalmente utilizzata dagli uffici tecnici di "Concessione in comodato d'uso gratuito ad associazione .... Di immobile di proprietà comunale per ..." con la diversa dicitura: "Attribuzione vantaggio economico rappresentato dal negozio di comodato gratuito del bene ...

All'associazione ... ". Si suggerisce altresì di inserire, nel corpo del provvedimento, i seguenti paragrafi:

*- DATO ATTO che, secondo il costante orientamento della corte dei conti, la concessione in uso gratuito di un bene immobile, facente parte del patrimonio disponibile del Comune, va qualificata in termini di attribuzione di "un vantaggio economico" in favore di un soggetto di diritto privato;*

*- RILEVATO che la qualificazione in termini di attribuzione di vantaggio economico non viene meno per effetto della disciplina codicistica del negozio di comodato, che pone a carico del comodatario le spese per l'utilizzo del bene, avuto riguardo, in particolare, alla disciplina dell'articolo 1808 del codice civile, secondo cui "il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi della cosa" e inoltre "ha diritto di essere rimborsato delle spese*

*Straordinarie sostenute per la conservazione della cosa, se queste erano necessari ed urgenti";*

**Ma l'aspetto più delicato è la motivazione dell'affidamento gratuito. Al riguardo, va tenuto presente che il Comune non deve sempre perseguire un risultato soltanto economico in senso stretto nell'utilizzazione dei beni patrimoniali, ma, come ente a fini generali, deve anche curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità amministrata.**

Il responsabile del procedimento, nel corpo del provvedimento, deve non solo evidenziare e pubblicizzare le finalità pubblicistiche che il Comune intende perseguire con la stipula del comodato, ma deve anche dare atto che l'utilità sociale perseguita rientra nelle finalità a cui è deputato l'ente locale medesimo (CD Lombardia, 29/06/2006, n. 9, Lombardia 13/12/2007 n. 59, Lombardia 5/06/2008 n. 39). Si suggerisce pertanto di inserire, nel corpo del provvedimento, i seguenti paragrafi:

- *CONSIDERATO che non sussiste, in linea generale, una specifica disposizione che impedisca all'ente locale la concessione in uso gratuito di beni facenti parte del patrimonio disponibile dell'ente medesimo;*

- *DATO ATTO che, tuttavia, nella gestione del patrimonio comunale va salvaguardato, come prioritario, il principio di redditività e di convenienza economica, di matrice imprenditoriale privatistica, che può procedere soltanto in presenza di prevalenti ed effettivi interessi pubblicistici di finalità sociale;*

- *TENUTO PRESENTE che il principio generale di redditività del bene pubblico può essere mitigato o escluso, e quindi può recedere, soltanto laddove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni, configurandosi in caso contrario un depauperamento e, dunque, un danno patrimoniale per l'ente;*

- *RILEVATE le finalità che l'amministrazione intende perseguire attraverso l'attribuzione del vantaggio economico in questione, rappresentato dal comodato gratuito del bene in oggetto, le quali si concretizzano nell'interesse di ..... (inserire ampia ed esaustiva descrizione dell'interesse pubblicistico);*

- *EVIDENZIATO che i sopradescritti interessi e finalità, che stanno alla base dell'attribuzione del vantaggio economico, risultano essere prevalenti rispetto al principio di redditività del cespite oggetto della attribuzione, tenuto conto dei seguenti elementi, frutto, in sede istruttoria ed end procedimentale, di una attenta ponderazione e di massima considerazione, dell'interesse alla conservazione e alla corretta gestione del patrimonio come risulta da:*

*a) previsione dell'art. 32 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 che consente agli enti locali di concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato per lo svolgimento delle loro attività istituzionali, tenuto conto che, con riferimento a questa fattispecie, la mancata redditività del bene è da ritenersi compensata dalla valorizzazione di un altro bene ugualmente rilevante che trova il suo riconoscimento e fondamento nell'art. 2 della Costituzione ( CdC, Sezione di controllo della Lombardia n. 349/2011);*

*b) previsione dell'art. 32, comma 8, della legge, 23 dicembre 1994, n. 724, circa gli "scopi sociali" che possono giustificare un canone inferiore a quello di mercato per la locazione di beni del patrimonio indisponibile dei comuni;*

**In conclusione:per quanto rileva in questa sede è l'obbligo di far risultare e dare atto della compatibilità gestionale della concessione gratuita.**

## Parte IV Trasparenza



## 1. La trasparenza

**L'amministrazione ritiene la *trasparenza sostanziale* della PA e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.**

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

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

**L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione numero 1310 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*".**

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

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

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

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

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo. 97/2016: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*".

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

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

## **2. Obiettivi strategici**

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

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. **il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

## **3. Altri strumenti di programmazione**

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* saranno formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale

## **4. Comunicazione**

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre **semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.**

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di *semplificazione del linguaggio* delle pubbliche amministrazioni.

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

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

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

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Come deliberato dall'*Autorità nazionale anticorruzione* (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale **all'albo pretorio on line**, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*amministrazione trasparente*").

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

Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

## **5. Attuazione**

L'Allegato numero 1, della **deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310**, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

Come noto, il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione

«Amministrazione trasparente» del sito web.

**Le tabelle riportate in allegato, ripropongono fedelmente i contenuti.** Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

Infatti, è stata aggiunta la “colonna G” (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l’ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

## **7. Accesso civico**

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

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

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

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

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

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

L’accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.