

## COMUNE DI GAGLIANICO

### PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2021-2023

(Art. 1, commi 8 e 9 della L. 6 novembre 2012, n. 190, recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione)

Allegato alla Delibera di Giunta Comunale n. del 29.03.2021

#### INDICE

Introduzione al Piano Anticorruzione

Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza Parte I - CONTENUTI GENERALI

Parte II - CONTENUTI SPECIFICI DEL PIANO ANTICORRUZIONE

Parte III - TRASPARENZA

Allegato A - SCHEDA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Allegato B - SCHEDA PER LE MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE PER SINGOLO PROCEDIMENTO

Allegato C - CODICE DI COMPORTAMENTO

#### Introduzione al Piano Anticorruzione

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

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

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

Nell'ambito della realizzazione del piano di prevenzione della corruzione l'aspetto economico non è tuttavia l'unico da tener presente, anche in ragione del fatto che ex lege viene individuato un soggetto al quale viene

appositamente attribuito il ruolo di organo di vigilanza e di determinazione delle attività a rischi corruzione. Ebbene questo soggetto è interno e viene nominato dall'organo politico.

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

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

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

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

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

È stata la giurisprudenza stessa ha sottolineato come proprio nelle difese dei convenuti si esprima l'esistenza di un danno all'esistenza stessa dello Stato, in quanto nelle difese processuali si legge "Così fanno tutti ... È pratica diffusa pagare per avere ...".

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

Il Responsabile Anticorruzione

## Parte I - CONTENUTI GENERALI

### Premessa generale

In attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli artt. 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999, il 6/11/2012 il legislatore ha approvato la L. n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (di seguito L. n. 190/2012).

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/10/2003, firmata dallo stato italiano il 9/12/2003 e ratificata attraverso la L. n. 3/8/2009, n. 116.

La Convenzione ONU 31/10/2003 prevede che ogni Stato debba:

- elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
- collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (Groupe d'Etats Contre la Corruption) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali (circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento Funzione Pubblica - Presidenza C.d.M.).

Il concetto di "corruzione" ed i principali attori del sistema di contrasto alla corruzione.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla L. n. 190/2012, nel PNA e nel presente documento ed ha un'accezione ampia giacché tende a riferirsi non solo tout court al delitto di corruzione previsto nel codice penale, ma altresì ad ogni azione che intercetti fenomeni di mal amministrazione in senso lato.

In sostanza il concetto di corruzione è comprensivo di qualsivoglia 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.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319-ter c.p.), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, c.p., ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Con la L. n. 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

- Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3 della L. n. 190/2012);
- la Corte dei Conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4 della L. n. 190/2012);
- la Conferenza unificata che è chiamata ad individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61 della L. n. 190/2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4 della L. n. 190/2012);
- i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli Enti Locali (art. 1, comma 6 della L. n. 190/2012);
- la SNA, che predispose percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni statali (art. 1, comma 11 della L. n. 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano Nazionale anticorruzione (art. 1, L. n. 190/2012) anche attraverso l'azione del Responsabile della prevenzione della corruzione;
- gli Enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1, L. n. 190/2012).

## **Il Responsabile della prevenzione della corruzione**

Il cardine dei poteri del RPC è centrato sul prevenire la corruzione - ossia sulla adeguata predisposizione degli strumenti interni all'Amministrazione (PTPC e relative misure di prevenzione ivi compresa la Trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva - e che i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'Amministrazione sono funzionali a tale obiettivo.

In dettaglio:

- entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, L. n. 190/2012);
- entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione;
- propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- entro i termini previsti, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo, sentiti i responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano anticorruzione;
- interviene nel caso di riesame dell'accesso civico nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine;
- cura la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'Amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il Responsabile riferisce sull'attività svolta.

Il Responsabile, nell'esecuzione delle funzioni dovrà conformarsi ai seguenti principi:

- improntare la gestione alla massima collaborazione con gli organi istituzionali, burocratici e di controllo coinvolti delle attività oggetto del presente piano;
- Informare i dipendenti del contenuto del piano e delle indicazioni in esso presenti affinché gli stessi possano con maggiore facilità e precisione adeguarsi al contenuto del medesimo;
- raccordarsi periodicamente per verificare la compatibilità dell'azione amministrativa al Piano;
- definire un report entro il 30 giugno di ogni anno che abbia ad oggetto lo stato di attuazione del piano e della regolare pubblicazione dei dati, informazioni e documenti da pubblicare.

Processo di adozione del PTPC

Secondo il PNA il PTPC reca, tra le altre, le seguenti informazioni:

- data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione.
- va considerato che, in ragione delle rilevanti difficoltà operative e organizzative incontrate dai comuni di più piccole dimensioni (con popolazione inferiore a 15.000 abitanti), l'ANAC ha definito delle modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensioni.

a) Gestione del rischio

Questo paragrafo del PTPC contiene:

- l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5, lett. a) il rischio di corruzione "aree di rischio";
- la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna (allegato B);
- b) Formazione in materia di anticorruzione

Informazioni contenute in questo paragrafo:

- individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;

- indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

c) Codice di comportamento

Secondo il PNA, il PTPC reca le informazioni in merito a:

- adozione delle integrazioni al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del Codice di comportamento;
- indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del Codice di comportamento.

d) Altre iniziative

Infine, secondo il PNA le Amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- e) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- f) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- g) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- h) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- i) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- j) adozione di misure per la tutela del dipendente che denuncia l'illecito;
- k) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- l) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- m) 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;
- n) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- o) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- p) 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.

## Parte II - I CONTENUTI SPECIFICI DEL PIANO ANTICORRUZIONE

### 1. Processo di adozione del PTPC

1.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico- amministrativo Il piano è stato adottato dalla giunta in data 29.03.2021;

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

Il presente piano, è stato concepito sulla base dei contributi derivati dal Segretario Comunale e dalle posizioni organizzative.

1.1.2. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del PTPC

Il PTPC sarà pubblicato sul sito istituzionale, link della homepage "Amministrazione trasparente" nella sezione ventitreesima "Altri contenuti", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

2. Gestione del rischio

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

Per l'individuazione delle attività e degli uffici a rischio si sono presi in considerazione i regolamenti degli uffici e dei servizi, la ripartizione interna delle aree e delle competenze, giungendo alla conclusione che i procedimenti a rischio corruzione per il seguente ente sono così classificabili:

q) acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione di carriera);

r) affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture aperte ristrette e negoziate; altresì i contratti attivi o negozi giuridici in genere dai quali in ogni caso l'Ente percepisce delle entrate;

s) elargizione di contributi di ogni genere e specie ad ente e/o persone fisiche;

t) Autorizzazione concessioni: permessi di costruire, concessioni demaniali;

u) provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

v) gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del C.d.S.;

w) gestione del processo di accertamento tributario;

x) affidamento di incarichi esterni di ogni genere e tipologia;

y) contratti atti di ogni tipologia ed a prescindere dal valore;

z) affidamento di concessioni di beni immobili.

2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione dei rischi prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. 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:

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

bb) valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione;

cc) decidendo di applicare i criteri di cui all'allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

## 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".

### B.1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

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

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

ff) complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;

gg) valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;

hh) 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);

ii) controlli: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

### B.2. Stima del valore dell'impatto

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

L'allegato 5 del PNA propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

jj) 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);

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

ll) 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 pubblica amministrazione, fino ad un massimo di punti 5 per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti, punti 0;

mm) impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio.

Tanto è più elevata, tanto maggiore è l'indice (punti da 1 a 5).

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 buona sostanza trattasi della 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.

I livelli di rischio sono suddivisi in rischio basso, rischio medio e rischio alto.

### 3. Il trattamento dei rischi

Il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento” ovvero misure di prevenzione.

Il trattamento consiste nel procedimento “per modificare il rischio”. In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Indubbiamente ai fini di una completa ed efficace gestione del trattamento del rischio è necessario aver analizzato tutte le possibili ipotesi di rischio giacché la misura di prevenzione per quanto efficace sia, deve poter essere estesa a tutele possibili ipotesi, in quanto mancandone alcune si pregiudica il risultato complessivo.

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. L’incisività della misura sarà inevitabilmente proporzionale al grado di rischio come desumibile dai risultati della ponderazione effettuata.

Il PTPC contiene e prevede l’implementazione di misure di carattere trasversale, quali misure specifiche di prevenzione per ciascun ufficio di ciascuna area con relativa scheda di comportamento attraverso la quale definire nel dettaglio modalità operative che abbiano l’attitudine a prevenire la corruzione (non appare superfluo rammentare che laddove in un processo decisionale sono coinvolti più soggetti il rischio corruzione possa diminuire perché se può essere possibile corrompere una persona sarà più arduo doverne corrompere più d’una; Inoltre può essere utile prevedere dei comportamenti virtuosi da tenere in via preventiva rispetto potenziali rischi derivanti da conflitti di interesse o simili, ecc.).

Le “misure” specifiche di prevenzione per ciascun procedimento sono delineate nel dettaglio nell’Allegato B) del presente Piano Anticorruzione.

### 4. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione è strutturata su due livelli:

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

oo) livello specifico, rivolto al Responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell’Amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti comunali, ed agli amministratori comunali, mediante corsi di formazione annuali.

I soggetti che saranno chiamati ad istruire il personale dipendente dell'Amministrazione comunale, saranno individuati tra esperti del settore.

I contenuti della formazione verteranno sulle tematiche dell'etica pubblica, sugli appalti, sul procedimento amministrativo, sulla disciplina delle autorizzazioni e concessioni e sui principi di buona amministrazione.

Alla formazione in tema di anticorruzione saranno dedicate non meno di otto ore annue per ciascun dipendente o Amministratore comunale.

## 5. Codice di comportamento

### A. Adozione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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

pp) la qualità dei servizi;

qq) la prevenzione dei fenomeni di corruzione;

rr) il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16/4/2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001 dispone che ciascuna Amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con "procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Organismo Indipendente di Valutazione".

Il procedimento di elaborazione ed approvazione del Codice di comportamento del Comune di Gaglianico è stato avviato mediante pubblicazione sul sito del testo del regolamento. Entro i termini stabiliti non è pervenuta alcuna osservazione in merito al testo. Il testo è allegato al presente piano anticorruzione.

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

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

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

Il Codice di comportamento dei dipendenti è stato approvato da questo Ente con Deliberazione di Giunta Comunale n. 117 del 09.12.2013.

Il Codice di comportamento vige per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'Autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione. È prevista la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

## B. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova applicazione l'art. 55-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

## C. 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'art. 55-bis, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

## 6. Inconferibilità ed incompatibilità

L'ANAC, con delibera n. 833 del 3 agosto 2016 ha definito le Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione.

Il responsabile del Piano anticorruzione cura che nell'amministrazione siano rispettate le disposizioni del D.lgs. n. 39/2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine laddove riscontrate, il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dalla legge.

### Inconferibilità

Qualora il Responsabile venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.Lgs. n. 39/2013 o di una situazione di inconferibilità, deve avviare di ufficio un procedimento di accertamento.

Nel caso di una violazione delle norme sulle inconferibilità la contestazione della possibile violazione va fatto sia nei confronti tanto dell'organo che ha conferito l'incarico sia del soggetto cui l'incarico è stato conferito.

Il procedimento avviato nei confronti del suddetto soggetto deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio affinché possa garantirsi la partecipazione degli interessati.

L'atto di contestazione deve contenere:

ss) una breve ma esaustiva indicazione del fatto relativa alla nomina ritenuta inconferibile e della norma che si assume violata;

tt) l'invito a presentare memorie a discolta, in un termine non inferiore a dieci giorni, tale da consentire, comunque, l'esercizio del diritto di difesa.

Chiusa la fase istruttoria il responsabile del Piano anticorruzione accerta se la nomina sia inconferibile e dichiara l'eventuale nullità della medesima.

Dichiarata nulla la nomina, il responsabile del Piano anticorruzione valuta altresì se alla stessa debba conseguire, nei riguardi dell'organo che ha conferito l'incarico, l'applicazione della misura inibitoria di cui all'art. 18 del D.lgs. n. 39/2013. A tal fine costituisce elemento di verifica l'imputabilità a titolo soggettivo della colpa o del dolo quale presupposto di applicazione della misura medesima.

### Incompatibilità

L'accertamento da parte del responsabile del Piano anticorruzione di situazioni di incompatibilità di cui ai Capi V e VI del D.lgs. n. 39/2013 comporta la decadenza di diritto dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

La decadenza opera decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del responsabile, dell'insorgere della causa di incompatibilità.

Ai sensi dall'art. 15, D.Lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni all'ANAC.

Accertamenti del responsabile del Piano anticorruzione

Al fine di agevolare le attività di accertamento, controllo e verifica, come previsto dall'art. 20 del d D.Lgs. n. 39/2013, all'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconfiribilità di cui al presente decreto che va comunicata entro 5 giorni al referente del responsabile del Piano oppure al responsabile del Piano.

## **7. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)**

Chiunque venga a conoscenza di fatti e/o comportamenti che possano considerarsi in violazione del presente piano anticorruzione è tenuto a segnalarlo al Responsabile del Piano.

In dettaglio, si ritiene che le condotte illecite che costituiscono oggetto di segnalazioni intercettano sicuramente:

uu) comportamenti che si materializzano in 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);

vv) comportamenti dai quali possa riscontrarsi 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.

A titolo meramente esemplificativo, si rammentano i casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro, ecc.

In buona sostanza costituiscono oggetto di segnalazione 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.

I fatti devono essere riportati secondo modalità circostanziate e chiare, se possibile con dovizia di particolari. La presente sezione disciplina il procedimento volta alla segnalazione di fatti che possano avere attinenza al piano anticorruzione segnalati unicamente da dipendenti della struttura organizzativa allorquando il segnalante renda nota la sua identità.

Non rientrano in questa disciplina le segnalazioni anonime, quelle poste in essere da soggetti esterni in cui il segnalante renda nota la sua identità ovvero denunce obbligatorie all'autorità giudiziaria che devono essere fatte da soggetti il cui obbligo è previsto direttamente dalla legge.

Modalità di segnalazione. La segnalazione va effettuata:

ww) Attraverso apposito strumento informatico di crittografia end to end;

xx) In forma scritta con consegna nelle mani del responsabile del Piano.

Ricevuta la segnalazione, il responsabile del Piano valuta entro e non oltre 30 (trenta) giorni dal suo ricevimento le condizioni di procedibilità e, se necessario, redige una relazione da consegnare al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari per l'esercizio delle eventuali azioni di competenza.

Nel caso in cui, in ragione della segnalazione, una persona sia sottoposta ad un procedimento disciplinare, questa può accedere mediante lo strumento del diritto di accesso anche al nominativo del segnalante, pur in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

Spetta al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorrano le condizioni di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. Va da sé che sia in caso di accoglimento dell'istanza, sia in caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve ai sensi dell'art. 3 della L. n. 241/1990 motivare la decisione.

Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari può venire a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda allo stesso che sia resa nota l'identità del segnalante per la sua difesa.

In questo caso, sul Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gravano gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Va assicurata la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione ed in ogni fase successiva del procedimento<sup>1</sup>.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La tutela della riservatezza trova tuttavia un limite nei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, reati per i quali deve, in relazione al fatto oggetto di segnalazione, esservi stata almeno una sentenza di condanna di primo grado sfavorevole al segnalante.

Patti di integrità negli affidamenti In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 1, comma 17 della L. 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", l'ente si impegna ad utilizzare nelle proprie procedure di affidamento e nei rapporti con gli operatori economici idonei Patti di Integrità per tutte le commesse pubbliche di valore superiore ad euro 250.000,00; I patti di integrità sono uno strumento utile per contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito ed integro improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione. I patti, infatti, non si limitano ad esplicitare e chiarire i principi e le disposizioni del Codice degli appalti ma specificano obblighi ulteriori di correttezza. L'obiettivo di questo strumento, infatti, è il coinvolgimento degli operatori economici per garantirne l'integrità in ogni fase della gestione del contratto pubblico.

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La L. n. 190/2012, nell'integrare l'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 con il comma 16-ter, ha introdotto una specifica misura volta a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

La disposizione stabilisce che “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 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, si riferisce all’ipotesi in cui, durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare la propria posizione all’interno dell’Amministrazione per ottenere un lavoro presso l’impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

In esecuzione della predetta norma si dispone che in ogni contratto di assunzione venga inserita la seguente norma: “al dipendente è fatto divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) 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;”.

### **La formazione**

La formazione è una fondamentale misura di prevenzione della corruzione, in quanto si ritiene che il dipendente che abbia una adeguata formazione in merito ai rischi di corruzione in cui una sua attività possa incorrere, possa più agevolmente evitare comportamenti inopportuni.

La formazione si attua in due livelli:

- generica o di base: finalizzata a una sensibilizzazione generale sulle tematiche dell'etica e della legalità, e rivolta a tutti i dipendenti, in particolare ai coloro che sono appena stati assunti o che hanno appena iniziato l’attività presso l’Ente;
- specifica: rivolta a coloro che operano nelle aree a più alto rischio di corruzione, svolta con appositi corsi anche su tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto.

La formazione può essere svolta, a seconda dei casi, dei contenuti dell’attività formativa e dei suoi destinatari, mediante corsi, corsi on-line, attività di tutoraggio. Il Comune può organizzarla direttamente (in-house) oppure avvalendosi di corsi organizzati da altri enti, agevolando la partecipazione agli stessi da parte dei propri dipendenti.

Il Responsabile Anticorruzione si occupa di organizzare la relativa formazione annuale sulla base di questo programma ed obiettivi.

## **Parte III – TRASPARENZA**

### **1. La trasparenza come misura anticorruzione**

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell’attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell’art. 1 della L. n. 190/2012 a “livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”.

I commi 35 e 36 dell’art. 1 della L. n. 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare un “decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni

da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità".

Il Governo ha adempiuto attraverso due decreti legislativi:

- D.Lgs. n. 33/2013;
- D.Lgs. n. 97/2016.

La trasparenza rappresenta la condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza dell'azione amministrativa è garantita attraverso la pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni così come previsto in dettaglio dal D.Lgs. n. 33/2013.

La pubblicazione consiste nella pubblicazione nei siti istituzionali di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4 comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013). I dati pubblicati sono liberamente riutilizzabili.

Documenti ed informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'art. 68 del CAD (D.Lgs. n. 82/2005).

Inoltre, è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione.

Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci. Allo scadere del termine i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio del sito.

La presente sezione del Piano dedicata alla trasparenza è volta a garantire:

- un adeguato livello di trasparenza;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;
- massima interazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione;
- totale conoscibilità dell'azione amministrativa, delle sue finalità e corrispondenza con gli obiettivi di mandato elettorale.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile della Trasparenza si avvale dell'ausilio delle posizioni organizzative cui è demandato nello specifico e per competenza, la corretta pubblicazione sul sito dei dati, informazioni e documenti.

Ciascuna posizione organizzativa in ragione della propria competenza istituzionale, desumibile dal regolamento degli uffici e dei servizi, provvede a pubblicare, aggiornare e trasmettere i dati, le informazioni ed i documenti così come indicato espressamente nel D.Lgs. n. 33/2013.

A garanzia della massima trasparenza dell'azione amministrativa, come già sopra indicato nell'ambito degli obiettivi strategici, ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico - argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita. Solo attraverso una adeguata e comprensibile valutazione della motivazione si è concretamente in grado di conoscere le reali intenzioni dell'azione amministrativa.

Non appare superfluo ribadire 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."

A tutela del principio del buon andamento, di cui la trasparenza si pone in funzione di strumento attuativo si ritiene di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo detenuto dalla pubblica amministrazione e di cui un cittadino chiede la conoscenza, evitando quindi, tranne nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, di rallentare o ritardare la messa a disposizione del documento o dei documenti oggetto di accesso civico.

## 2. Individuazione degli obiettivi di trasparenza

La presente sezione del Piano dedicata alla trasparenza indica i Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, documenti e informazioni, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, e definisce obiettivi organizzativi e individuali volti a garantire:

- la promozione di maggiori livelli di trasparenza;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;
- massima interazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione;
- totale conoscibilità dell'azione amministrativa e delle sue finalità.

## 3. Obiettivi del Responsabile unico della trasparenza

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile della trasparenza si avvale dell'ausilio dei referenti comunali per l'attuazione del Piano che coincidono con le posizioni organizzative dell'Ente.

Il Responsabile unico della trasparenza, in osservanza alle disposizioni di legge provvede:

- alla programmazione, tramite il Piano, delle attività necessarie a garantire l'attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza;
- a rapportarsi con i referenti per lo svolgimento delle attività di controllo sull'adempimento da parte dei responsabili degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, e ad ogni altro interlocutore previsto per legge, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- a fornire ad ANAC le informazioni da questa richieste nell'ambito di procedimenti sanzionatori e in ogni altra circostanza inerente le attività istruttorie, di verifica e di controllo operate dall'Autorità;
- a fornire le linee guida necessarie in tema di accesso civico, FOIA e privacy;

- a individuare sistema e soggetti coinvolti per la raccolta delle istanze di accesso e la loro evasione, predisponendo un meccanismo univoco valido per tutti gli Enti, in grado di soddisfare il cittadino;
- ad attivarsi nei modi e tempi previsti dalla legge e dal Piano per tutte le competenze attribuitegli;
- ad avere particolare sensibilità nel coinvolgere stakeholders e cittadini, anche organizzando eventi/attività di interesse nei temi toccati dalla trasparenza.

Il Responsabile per la trasparenza avrà cura di gestire tutti gli ulteriori e dovuti adempimenti previsti dalla legge, dai regolamenti e dalle deliberazioni ANAC, dal PNA e dal presente Piano, con particolare riferimento all'adozione, nei tempi e con le modalità di seguito stabiliti, degli atti organizzativi di integrazione al Piano necessari alla puntuale individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

I referenti comunali hanno il compito istituzionale, ciascuno per gli atti, dati ed informazioni di competenza di provvedere alla corretta e completa pubblicazione dei provvedimenti, dati ed informazioni previste dal D.Lgs. n. 33/2013 come successivamente modificato ed integrato. I responsabili in dettaglio devono garantire:

- la tempestiva, corretta e completa pubblicazione dei documenti, dati e informazioni da pubblicare (inclusa l'indicazione della corretta collocazione sui siti web istituzionali);
- l'integrità, l'aggiornamento, la completezza, la comprensibilità, l'omogeneità, la conformità agli originali dei documenti, dei dati e delle informazioni da pubblicare e/o da comunicare alle suddette banche dati, assicurandone altresì la conformità alle norme vigenti in materia di tutela della riservatezza e gli standard tecnici che ne consentano la riutilizzabilità (formato aperto).

I provvedimenti, dati ed informazioni vanno pubblicati a seconda della loro natura nei termini previsti dalla legge e sino a che non sia predisposto un programma di pubblicazione automatizzato dovranno essere caricati manualmente. Anche dalla data di attivazione del programma di pubblicazione automatizzato i dati e le informazioni che non possono essere caricate in modo automatico dovranno essere pubblicate in via diretta dai responsabili sempre ciascuno per propria competenza.

#### 4. Monitoraggio continuo della trasparenza

Il Responsabile della trasparenza, di concerto con l'OIV o organo analogo, con cadenza annuale (entro il 30 ottobre), redige un rapporto sull'attuazione degli obblighi di trasparenza, sulla base delle rilevazioni operate dai titolari di posizione organizzativa.

Il tutto sulla base dei criteri stabiliti da ANAC con propria delibera n. 43 del 20 gennaio 2016, con particolare riferimento ai seguenti parametri di rilevazione di qualità dei dati:

- pubblicazione;
- completezza del contenuto;
- aggiornamento;
- apertura formato.

I suddetti criteri potranno subire variazioni a seguito di diversa e successiva determinazione da parte di ANAC, cui dovranno in ogni caso conformarsi le modalità di rilevazione ai fini del monitoraggio continuo.

Le stesse rilevazioni sono altresì compilate e trasmesse al Responsabile unico della trasparenza e all'OIV, nei termini da questi comunicati, anche ai fini delle rispettive attività di valutazione, controllo e monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di trasparenza previste dalla legge.

## 5. Obiettivi strategici specifici relativi alla trasparenza

Sono individuati i seguenti ulteriori obiettivi strategici specifici in merito alla trasparenza:

### a) Formazione trasversale interna

Allo scopo di fornire ai dipendenti un'adeguata conoscenza delle norme e degli strumenti di attuazione della trasparenza, nonché di favorire l'aggiornamento continuo delle professionalità coinvolte nell'attuazione degli obblighi di trasparenza, si ritiene necessario lo svolgimento di una giornata di formazione trasversale interna annuale, nonché in occasione di eventuali novità normative o se dovesse ravvisarsi la necessità di approfondimento di taluni aspetti critici della materia. La formazione sarà curata e gestita dal Responsabile della trasparenza.

### b) Promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto quelli previsti dal D.Lgs. n. 33/2013

Oltre a quanto previsto nel testo dell'art. 23 del D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, si dovranno pubblicare altresì tutte le deliberazioni degli organi collegiali, le ordinanze sindacali e ordinanze dei Responsabili dei Servizi, sempre evitando di pubblicare eventuali dati od informazioni che non possono essere divulgate o rese pubbliche.

A tutela del principio del buon andamento, di cui la trasparenza si pone in funzione di strumento attuativo, si ritiene infatti di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo prodotto dalla Pubblica Amministrazione e di cui chiunque potrebbe richiederne l'accesso, agevolando e garantendo la tempestiva conoscibilità dell'azione amministrativa.

Tali atti saranno pubblicati sul sito Amministrazione trasparente, nella sezione integrativa.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2021/2023

ALLEGATO A)

SCHEDA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO

## **MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE PER SINGOLO PER SINGOLO UFFICIO**

INDICE

Distinzione tra organi di governo ed organi di gestione e gestione dei rapporti e misura di prevenzione per gli Amministratori

- Misure di prevenzione specifiche
- contributi e vantaggi economici alle associazioni
- affidamento appalti di lavori, servizi e forniture
- concorsi pubblici
- anagrafe e stato civile
- ragioneria ed economato
- commercio

- tributi
- gestione degli immobili comunali
- rilascio titoli abilitativi
- urbanistica e governo del territorio
- controllo degli abusi edilizi sul territorio
- sanzioni e controlli sul territorio
- accertamenti Procedimenti amministrativi Previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile per evitare conflitti di interesse Rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti Rotazione
- Piano della formazione sull'anticorruzione

#### DISTINZIONE TRA ORGANI DI GOVERNO ED ORGANI DI GESTIONE E GESTIONE DEI RAPPORTI E MISURA DI PREVENZIONE PER GLI AMMINISTRATORI

Modifiche sostanziali al contenuto delle fattispecie criminose: corruzione<sup>1</sup>

Occorre sottolineare in via preliminare che la corruzione per un atto d'ufficio di cui all'art. 318 c.p. (corruzione impropria), ha subito una rivisitazione ed ora viene ridenominata come "corruzione per l'esercizio della funzione".

Mentre nella previgente configurazione il fatto incriminato al comma primo era quello del "pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa" e, al comma secondo, quello del pubblico ufficiale che "riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto", nell'attuale impostazione la condotta espressamente contemplata è quella, complessivamente strutturata in un unico comma, del "pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa".

Il primo, più evidente, segno di differenziazione tra la vecchia e la nuova ipotesi di "corruzione impropria" è rappresentato dalla soppressione del necessario collegamento della utilità ricevuta o promessa con un atto, da adottare o già adottato, dell'ufficio, divenendo quindi possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui l'esercizio della funzione pubblica non debba concretizzarsi in uno specifico atto.

L'innovazione pare peraltro avere recepito, in tal modo, gli approdi dell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità che, sia pure con riferimento alla corruzione propria, non solo ha attribuito alla nozione di atto di ufficio, intesa dunque in senso lato, una vasta gamma di comportamenti, effettivamente o potenzialmente riconducibili all'incarico del pubblico ufficiale (e quindi non solo il compimento di atti di amministrazione attiva, la formulazione di richieste o di proposte, l'emissione di pareri, ma anche la tenuta di una condotta meramente materiale o il compimento di atti di diritto privato: vedi, tra le altre, Sez. 6, n. 38698 del 26/09/2006, Moschetti ed altri, Rv. 234991; Sez. 6, n. 23804 del 17/03/2004, P.G. in proc. Sartori e altri, Rv. 229642), ma è giunta anche, in plurimi arresti, a prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, ritenendo sufficiente che la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale sia individuabile anche genericamente, in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati, ma pur sempre appartenenti al "genus" previsto (Sez. 6, n. 30058 del 16/05/2012, p.c. in proc. Di Giorgio e altro, Rv. 253216; Sez. 6, n. 2818 del 02/10/2006, Bianchi, Rv. 235727), sino al punto di affermare (in difformità da un precedente orientamento che negava la sussistenza del reato laddove il versamento del

denaro o di altra utilità, fosse il prezzo di eventuali, futuri e imprecisati atti omissivi o commissivi: vedi Sez. 6, n. 9354 del 19/09/1997, Paolucci ed altro, Rv. 210301) come integri il reato di corruzione, in particolare di quella cosiddetta "propria", sia l'accordo per il compimento di un atto non necessariamente individuato "ab origine", ma almeno collegato ad un "genus" di atti preventivamente individuabili, sia l'accordo che abbia ad oggetto l'asservimento - più o meno sistematico - della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore, che si realizza nel caso in cui il privato prometta o consegni al soggetto pubblico, che accetta, denaro od altre utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori (Sez. fer., n. 34834 del 25/08/2009, Ferro, Rv. 245182).

La nuova norma, anzi, pur continuando ad essere formalmente rubricata come "corruzione", avrebbe in realtà introdotto, secondo alcune prime letture dottrinali, la figura di un vero e proprio "asservimento" del soggetto pubblico ai desiderata del soggetto privato, stante la non necessità di dimostrare appunto un legame tra il compenso ed uno specifico atto di ufficio.

Non è inutile notare, peraltro, che la eliminazione dalla fattispecie di qualsiasi riferimento all'atto oggetto di scambio comporta un'asimmetria tra l'elemento oggettivo della corruzione impropria e quello della corruzione propria, in precedenza convergenti nell'ancorare la promessa o la dazione illecite al compimento di un atto, rispettivamente, proprio dell'ufficio ovvero contrario ai doveri di ufficio del pubblico ufficiale. A seguito della novella, dunque, la sola corruzione propria continua oggi ad essere impostata sul riferimento ad un atto dell'ufficio.

Piuttosto, vi è da chiedersi se gli approdi giurisprudenziali citati in precedenza e tesi ad escludere la necessità di individuazione dell'atto - ed in qualche misura, come detto, "legittimati" dalla nuova formulazione dell'art. 318 c.p. - continuano ad essere praticabili anche in relazione alla corruzione propria che, come appena detto, continua, con consapevole scelta differenziante del legislatore, ad essere apparentemente imperniata sul sinallagma dazione o promessa di utilità - compimento dell'atto. In altri termini la riconfigurazione esplicita della sola corruzione impropria come mercimonio della funzione o del potere potrebbe ritenersi "nascondere" una sorta di interpretazione autentica implicita dell'art. 319 c.p. divergente dai menzionati orientamenti assunti dalla giurisprudenza di legittimità.

1 Tratto dalla approfondita relazione della Corte di Cassazione n. III/11/2012 del 15 novembre 2012: Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

29

La rimodulazione del reato nei termini illustrati, avulsi dal compimento di un atto e calibrata sull'esercizio, non inquadrato temporalmente dalla norma, delle funzioni del pubblico ufficiale, ha reso inoltre, come già visto, inutile la distinzione, in precedenza sussistente, tra reato di corruzione impropria antecedente e corruzione impropria susseguente; di qui, pertanto, stante l'onnicomprendività della nuova ipotesi modellata dalla novella, l'operata abrogazione del comma secondo dell'art. 318 c.p.; pare lecito aggiungere che, considerato quanto appena detto, tra vecchia e nuova disposizione possa essere individuato un rapporto di continuità normativa con conseguente applicabilità, ex art. 2, comma 4, c.p., per le condotte tenute anteriormente alla entrata in vigore della novella, della previgente disposizione in quanto più favorevole; la pena è infatti stata portata, dall'intervento normativo, dai precedenti limiti di mesi sei nel minimo ed anni tre di reclusione nel massimo, ad anni uno nel minimo ed anni cinque di reclusione nel massimo.

Va poi rilevato che, nonostante la nuova riformulazione dell'art. 318 c.p. in un unico complessivo comma in luogo dei due preesistenti (rispettivamente già dedicati a corruzione impropria antecedente e corruzione impropria susseguente), il riferimento operato dall'art. 321 al "primo comma dell'articolo 318" è rimasto, verosimilmente per un difetto di coordinamento con la innovazione operata, inalterato; ciò non toglie che, per effetto dell'inglobamento di corruzione antecedente e susseguente all'interno di una unica fattispecie, il

corruttore possa oggi essere punito, in forza del richiamo da parte dell'art. 321, anche per la corruzione susseguente, configurandosi in tal modo, una ipotesi di nuova incriminazione, insuscettibile, come tale, di applicazione retroattiva (in ordine alla precedente non punibilità del corruttore, Sez. 6, n. 1033 del 26/06/1968, Pilotto, Rv. 108791).

Da quanto messo in luce si evince altresì che il responsabile del piano debba tenere in grande considerazione anche il rapporto tra l'organo politico e la dirigenza poiché se è vero che il potere gestorio è attribuito ex lege al dirigente, potrebbe essere nella realtà che l'organo politico, in ragione della sua sfera di influenza sul dirigente, utilizzi il dirigente, (consapevole ovvero ignaro), per i suoi specifici interessi.

Si pensi ad una banale richiesta di invito di cinque operatori economici ad un affidamento, laddove il dirigente si limiti ad invitare gli operatori indicati dall'amministratore. Indubbiamente oltre alla palese violazione della norma potrebbe ingenerarsi anche un altissimo rischio corruttivo laddove a monte vi fosse stato un accordo per veicolare l'aggiudicazione finale.

Ecco quindi che sulla base della novella del codice penale appare quanto meno opportuno dare concreta attuazione al principio introdotto nel 1993 ed avente ad oggetto la suddivisione tra organi gestionali ed organi politici.

L'attuale art. 4 dispone testualmente quanto segue:

Il secondo comma chiaramente dispone che "ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati". Ne consegue che la scelta su come in concreto gestire l'attività amministrativa per realizzare quanto indicato negli obiettivi posti dall'organo di governo spetta ai dirigenti, nei riguardi dei quali non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione. La norma invero chiarisce che essi "sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Art. 4. Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità

1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;
- f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;
- g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

30

Le relazioni tra l'organo di governo e la dirigenza transitano dal piano esecutivo di gestione od atto analogo, ove l'organo di indirizzo indica con puntualità gli obiettivi che vengono attribuiti ai dirigenti per l'anno finanziario di riferimento.

Pertanto, laddove un Amministratore cerchi di ingerirsi attivamente nella nell'esercizio dell'attività amministrativa trasbordando con evidenza dal suo ruolo, volendo forzare, modificare, influenzare direttamente o indirettamente la gestione del procedimento, il dipendente, a prescindere dal suo ruolo, dovrà tempestivamente relazionare per iscritto al responsabile del piano, indicando con puntualità quanto accaduto.

#### MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE

##### Contributi e vantaggi economici alle associazioni

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: l'ufficio ha come finalità quella di elargire finanziamenti alle associazioni che svolgono attività associative sul territorio comunale. I contributi vengono attribuiti sulla base di un regolamento comunale che definisce i criteri e la modalità di elargizione dei contributi. Tale regolamento poi, sulla base del D.Lgs. n. 33/2013 viene pubblicato nella sezione corrispondente del link AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.

L'art. 12 della L. n. 241/1990 testualmente recita:

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

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

La giurisprudenza in più occasioni ha sottolineato che:

L'erogazione dei contributi alle associazioni equivale ad una vera e propria procedura ad evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere discrasie logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento; quest'ultimo deve costituire il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati. I margini c.d. "politici" ovvero discrezionali che l'Amministrazione pure possiede - e possiede in maniera particolarmente estesa - devono essere tutti assolti ed assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della L. n. 241/1990, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

La L. n. 190/2012 sottolinea testualmente come l'attività di elargizione di contributi costituisce attività a rischio.

È necessario quindi per neutralizzare ogni potenziale rischio predisporre una rigida predeterminazione di criteri sulla base dei quali l'elargizione del contributo sia meramente automatico così anestetizzando di fatto il pericolo di eventuali accordi collusivi di natura corruttiva.

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

Per cui, in virtù del sillogismo aristotelico utilizzato per la giustificazione dei provvedimenti vincolati, per ogni contributo dovrà sussistere: una premessa maggiore data dal criterio di elargizione;

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

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

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

31

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

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. Si dovrà quindi limitare l'utilizzo della offerta economicamente più vantaggiosa ai casi in cui nella determina a contrarre si riterrà opportuno in ragione dei vantaggi oggettivi che si vogliono ottenere, ovvero in ragione dell'oggetto del contratto.

Importante è poi spingere sulla digitalizzazione degli affidamenti poiché transitando da una piattaforma elettronica, appare molto più difficile ingenerare un rapporto che possa poi sfociare in un accordo collusivo se non a pena di modalità assolutamente fraudolente che appaiono, a parere dell'estensore del presente piano, quasi impossibili da contrastare.

Si ritiene quindi indispensabile fornire delle schede operative di modelli organizzativi specifici per gli appalti che gli uffici dovranno seguire con scrupolo e precisione.

Posto che per i comuni non capoluogo di Provincia vige l'obbligo della gestione degli appalti tramite centrale di committenza, tutte le presenti indicazioni trovano applicazione a tutte le fasi del procedimento di affidamento gestite dalla centrale di committenza.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: l'ufficio appalti si occupa degli acquisti dei beni e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali e dei lavori pubblici di interesse locale applicando il D.Lgs. n. 50/2016 ed il D.P.R. n. 207/2010 nonché il regolamento dei contratti del Comune. La presente disciplina trova applicazione per ogni area coinvolta nella gestione degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori.

Misure di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO Data la complessità della materia, vengono redatti più modelli organizzativi di gestione degli appalti.

#### Protocollo di legalità

Dalla data di approvazione del presente Piano anticorruzione ciascuna posizione organizzativa dovrà fare proprio il protocollo di legalità approvato dalla Regione Piemonte.

#### Gestione degli appalti di lavori, servizi e forniture

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre nella quale va indicato con chiarezza l'iter che verrà seguito per l'affidamento in ossequio al D.Lgs. n. 50/2016 e del D.P.R. n. 207/2010, richiamando con precisione le norme sulla cui base verrà definita la procedura medesima.

La scelta della procedura da seguire, in ossequio alle disposizioni di legge vigenti, dovrà essere puntualmente motivata in fatto ed in diritto (art. 3 L. n. 241/1990) nella determinazione a contrarre;

Dovrà essere acquisito il codice CIG ed il codice dovrà essere espressamente menzionato in ogni atto, nessuno escluso, che si riferisce a quella procedura di affidamento.

Lo schema di contratto dovrà già contenere i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. n. 136/2010.

Per garantire la massima trasparenza ed a prescindere dalla circostanza che l'appalto sia aggiudicato a massimo ribasso ovvero mediante offerta economicamente più vantaggiosa, la gestione della procedura di affidamenti, in fase di apertura delle buste, deve essere posta in essere collegialmente con intervento di tre funzionari.

La presenza dei tre funzionari va garantita in ogni fase della procedura, e precisamente dalla apertura della busta contenente la documentazione amministrativa sino all'apertura della busta contenente l'offerta economica. Ogni offerta (sia economica che tecnica) deve essere siglata da tutti i membri della commissione all'atto della sua apertura prima di essere analizzata o valutata.

La fase di aggiudicazione (con eccezione dei casi in cui la commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali) è sempre in seduta pubblica, anche se trattasi di affidamenti in economia a massimo ribasso. Ne consegue che del luogo, della data e dell'ora dell'inizio delle operazioni di apertura delle buste dovrà essere data notizia agli operatori economici invitati e ad ogni altro contro interessato tramite pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente.

32

Ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 52/2012, come convertito in L. n. 94/2012, gli affidamenti di forniture e servizi sotto soglia dei 40.000,00 euro devono essere affidati obbligatoriamente per il tramite del mercato elettronico della stazione appaltante, avendo questo ente attivato ad oggi un proprio mercato elettronico.

L'art.1, comma 501, lett. b) della Legge 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) che consentiva a tutti i comuni di effettuare autonomamente acquisti di lavori, servizi e forniture per importi sino a € 40.000,00- oltre ad istituire l'obbligo di ricorso al Mepa solo per gli importi a partire da € 1.000,00- (art.1, comma 502, lett.b) L.208/2015), sono state modificate con le deroghe introdotte all'art. 36, del Codice dei contratti integrato con dall'articolo 1, comma 912 della legge finanziaria 2019, traslando i valori appalti in affidamento diretto da 1.000,00 € a 5000,00 €, e da 40.000,00 € a 150.000,00 €.

Per le procedure aperte e ristrette la determinazione di aggiudicazione definitiva tra le altre cose, dovrà dare conto dell'avvenuta effettuazione delle modalità di pubblicazione della procedura medesima secondo quanto previsto in tema di pubblicazione legale dal D.Lgs. n. 50/2016.

Nella determinazione di aggiudicazione definitiva si dovrà dare conto in forma sintetica di tutto l'iter amministrativo che precede l'affidamento così certificando la sua completa legittimità.

Nelle procedure negoziate o ristrette dovrà essere rigorosamente osservato l'art. 53 del D.Lgs. n. 50/2016 ed in particolare:

Fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione: all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito; che hanno segnalato il loro interesse ad essere invitati; all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte; all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.

Nelle procedure aperte inoltre fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione: all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.

**Affidamento degli appalti di servizi e forniture in economia**

Condivisibilmente il rapporto sulla corruzione ritiene che per la procedura negoziata il legislatore non ha atteso alla tipizzazione di un procedimento amministrativo, finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati. Ed è proprio tra le pieghe delle scelte e della negoziazione affidate alla discrezionalità dell'amministrazione che il fenomeno corruttivo può introdursi (pag. 122).

Come noto l'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016, che disciplina gli affidamenti in economia, rappresenta una norma che dispone un principio che deve però, per essere operativo, essere recepito mediante atto interno della pubblica amministrazione.

Il Comune di Gaglianico ha recepito l'art. 36 (EX art. 125 del D.Lgs. 163/2006) mediante il proprio regolamento interno sui lavori, forniture e servizi in economia. Il regolamento prevede l'elenco degli oggetti negoziali da poter acquisire in economia.

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto in economia deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre nella quale va indicata con chiarezza la motivazione della scelta in fatto ed in diritto (art. 3, L. n. 241/1990); sempre nella determinazione si deve dare atto che l'oggetto è ricompreso nell'elenco di quelli che si possono affidare in economia e che il valore è tale da poter essere affidato in economia.

Numero degli operatori economici da invitare: gli affidamenti in economia per le forniture ed i servizi devono transitare da un numero di operatori economici che siano in numero congruo rispetto il valore del contratto.

Rispetto del principio di rotazione: Quando un operatore economico viene invitato ad una procedura, il medesimo non potrà più essere invitato per almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, ossia che l'elenco dei soggetti invitati non ricomprende nessuno dei soggetti che erano stati inviati da almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Unica eccezione è per l'appaltatore uscente in relazione ai contratti di durata, che in ossequio ad un principio giurisprudenziale vanta un interesse giuridicamente qualificato ad essere invitato, nei limiti in cui invero non abbia mal ripagato la fiducia dell'amministrazione non avendo svolto con diligenza la sua prestazione. In questo caso il mancato invito si baserà sulle note di censura poste in essere dal RUP nel corso dell'affidamento precedente a quello del mancato invito.

Divieto di artificioso frazionamento: di particolare rilievo è inoltre il rispetto del divieto di frazionamento dell'appalto in quanto appare particolarmente insidioso non solo perché di fatto potrebbe compromettere il mercato delle commesse, ma perché se artatamente precostituito potrebbe anche costituire ipotesi di reato. Si invitano quindi tutti gli operatori a valutare con la dovuta attenzione e diligenza la funzionalità del servizio per evitare che il loro operato possa essere oggetto di censura.

33

È infine opportuno sottolineare che il principio dell'affidamento per il tramite dell'evidenza pubblica risponde ad una pluralità di principi di ordine costituzionale tra cui il buon andamento e l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione ed anche il contenimento della spesa pubblica poiché solo attraverso una adeguata procedura che mette in competizione gli operatori riesco ad ottenere un prezzo realmente di mercato. Questo comporta che laddove il servizio trovi finanziamento direttamente od indirettamente tramite risorse pubbliche, la regola dell'evidenza pubblica prescinde dal soggetto che procede all'affidamento privato o pubblico che sia.

Affidamento degli appalti di lavori art. 36, comma 2, lett. c) D.Lgs. n. 50/2016 (ex art. 122, comma 7, D.Lgs. n. 163/2006).

L'art. 36, comma 2, lett. c) del D.Lgs. n. 50/2016 dispone che: "per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante procedura negoziata di cui all'articolo 63 con consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati".

Numero degli operatori economici da invitare: gli affidamenti devono transitare da un numero di operatori economici che siano in numero congruo rispetto il valore del contratto.

Rispetto del principio di rotazione: Si rinvia alla disciplina del Regolamento Comunale per l'acquisizione in economia di Beni e Servizi approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 09.04.2014.

Nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, ossia che l'elenco dei soggetti invitati non ricomprende nessuno dei soggetti che erano stati inviati da almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Divieto di artificioso frazionamento: di particolare rilievo è inoltre il rispetto del divieto di frazionamento dell'appalto in quanto appare particolarmente insidioso non solo perché di fatto potrebbe compromettere il mercato delle commesse, ma perché se artatamente precostituito potrebbe anche costituire ipotesi di reato. Si invitano quindi tutti gli operatori a valutare con la dovuta attenzione e diligenza la funzionalità dell'opera per evitare che il loro operato possa essere oggetto di censura.

È infine opportuno sottolineare che il principio dell'affidamento per il tramite dell'evidenza pubblica risponde ad una pluralità di principi di ordine costituzionale tra cui il buon andamento e l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione ed anche il contenimento della spesa pubblica poiché solo attraverso una adeguata procedura che mette in competizione gli operatori riesco ad ottenere un prezzo realmente di mercato. Questo comporta che laddove il lavoro trovi finanziamento direttamente od indirettamente tramite risorse pubbliche, la regola dell'evidenza pubblica prescinde dal soggetto che procede all'affidamento privato o pubblico che sia.

La Corte dei Conti e la giurisprudenza amministrativa riconoscono unanimemente che ad intercettare la procedura ad evidenza pubblica non sia la natura del soggetto, ma la natura pubblica della risorsa utilizzata. Se quindi un'opera od un servizio trovano fonte in risorse pubbliche si deve applicare il Codice dei contratti pubblici senza riserve.

## Perizie di variante delle opere pubbliche

In particolare, un elevato rischio di corruzione si ritiene sussista con riferimento alle varianti, atteso che il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante senza che la stessa sia supportata da ragioni di fatto in concreto verificabili. Ed è la diretta proporzionalità tra aumento di spesa da parte dell'amministrazione e prezzo dello scambio occulto a rappresentare un indice del rischio.<sup>2</sup> L'art. 106 del D.Lgs. n. 50/2016 dispone che:

“1. Le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di appalto in corso di validità devono essere autorizzate dal RUP con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante cui il RUP dipende.

I contratti di appalto nei settori ordinari e nei settori speciali possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento nei casi seguenti:

a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti. Esse non apportano modifiche che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro. Per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione possono essere valutate, sulla base dei prezzi di cui all'articolo 23, comma 7, solo per l'eccedenza rispetto al dieci per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà. Per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 511, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

2 Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

34

b) per lavori, servizi o forniture, supplementari da parte del contraente originale che si sono resi necessari e non erano inclusi nell'appalto iniziale, ove un cambiamento del contraente produca entrambi i seguenti effetti, fatto salvo quanto previsto dal comma 7 per gli appalti nei settori ordinari:

1) risulti impraticabile per motivi economici o tecnici quali il rispetto dei requisiti di intercambiabilità o interoperabilità tra apparecchiature, servizi o impianti esistenti forniti nell'ambito dell'appalto iniziale;

2) comporti per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore notevoli disguidi o una consistente duplicazione dei costi;

c) ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni, fatto salvo quanto previsto per gli appalti nei settori ordinari dal comma 7:

1) la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore. In tali casi le modifiche all'oggetto del contratto assumono la denominazione di varianti in corso d'opera. Tra le predette circostanze può rientrare anche la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti;

2) la modifica non altera la natura generale del contratto;

d) se un nuovo contraente sostituisce quello a cui la stazione appaltante aveva inizialmente aggiudicato l'appalto a causa di una delle seguenti circostanze:

1) una clausola di revisione inequivocabile in conformità alle disposizioni di cui alla lettera a);

2) all'aggiudicatario iniziale succede, per causa di morte o per contratto, anche a seguito di ristrutturazioni societarie, comprese rilevazioni, fusioni, scissioni, acquisizione o insolvenza, un altro operatore economico che soddisfi i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente, purché ciò non implichi altre modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del presente codice;

3) nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si assuma gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori;

e) se le modifiche non sono sostanziali ai sensi del comma 4. Le stazioni appaltanti possono stabilire nei documenti di gara soglie di importi per consentire le modifiche.

2. Ferma restando la responsabilità dei progettisti esterni, i contratti possono parimenti essere modificati, oltre a quanto previsto al comma 1, anche a causa di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua utilizzazione, senza necessità di una nuova procedura a norma del presente codice, se il valore della modifica è al di sotto di entrambi i seguenti valori:

a) le soglie fissate all'articolo 35;

b) il 10 per cento del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura sia nei settori ordinari che speciali ovvero il 15 per cento del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori sia nei settori ordinari che speciali. Tuttavia la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro. In caso di più modifiche successive, il valore è accertato sulla base del valore complessivo netto delle successive modifiche.

3. Ai fini del calcolo del prezzo di cui ai commi 1, lettere b) e c), 2 e 7, il prezzo aggiornato è il valore di riferimento quando il contratto prevede una clausola di indicizzazione.

4. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua efficacia è considerata sostanziale ai sensi del comma 1, lettera e), quando altera considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti. In ogni caso, fatti salvi i commi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;

c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto;

d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al comma 1, lettera d).

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori che hanno modificato un contratto nelle situazioni di cui al comma 1, lettere b) e c), pubblicano un avviso al riguardo nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Tale avviso contiene le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I, lettera E, ed è pubblicato conformemente all'articolo 72 per i settori ordinari e all'articolo 130 per i settori speciali.

6. Una nuova procedura d'appalto in conformità al presente codice è richiesta per modifiche delle disposizioni di un contratto pubblico di un accordo quadro durante il periodo della sua efficacia diverse da quelle previste ai commi 1 e 2.

7. Nei casi di cui al comma 1, lettere b) e c), per i settori ordinari il contratto può essere modificato se l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50 per cento del valore del contratto iniziale. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non sono intese ad aggirare il presente codice.

8. La stazione appaltante comunica all'ANAC le modificazioni al contratto di cui al comma 1, lettera b) e al comma 2, entro trenta giorni dal loro perfezionamento. In caso di mancata o tardiva comunicazione l'Autorità irroga una sanzione amministrativa alla stazione appaltante di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo. L'Autorità pubblica sulla sezione del sito Amministrazione trasparente l'elenco delle modificazioni contrattuali comunicate, indicando l'opera, l'amministrazione o l'ente aggiudicatore, l'aggiudicatario, il progettista, il valore della modifica.

9. I titolari di incarichi di progettazione sono responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione di cui al comma 2. Nel caso di appalti aventi ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori, l'appaltatore risponde dei ritardi e degli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di carenze del progetto esecutivo.

10. Ai fini del presente articolo si considerano errore o omissione di progettazione l'inadeguata valutazione dello stato di fatto, la mancata od erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione, il mancato rispetto

35

dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta, la violazione delle regole di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali.

11. La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante.

12. La stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto.

13. Si applicano le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52. Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debtrici. Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione. In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato.

14. Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture sono comunicate dal RUP all'Osservatorio di cui all'articolo 213, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza. Per i contratti pubblici di importo

pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di importo eccedente il dieci per cento dell'importo originario del contratto, incluse le varianti in corso d'opera riferite alle infrastrutture prioritarie, sono trasmesse dal RUP all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del responsabile unico del procedimento, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, essa esercita i poteri di cui all'articolo 213. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 213, comma 13.”

Le varianti in corso d'opera devono non solo essere puntualmente motivate, ma ad esse, deve essere allegata una relazione tecnica che illustri le ragioni che costituiscono il fondamento della variante stessa.

Nel dettaglio vanno indicate la categoria della variante ammessa dall'art. sopra riportato e la ragione tecnica della variante.

Questa relazione deve essere presentata preliminarmente al responsabile unico del procedimento per essere certificata dal medesimo.

Successivamente il responsabile unico del procedimento dovrà attestare che nessuna responsabilità sussiste in capo al progettista accollandosi ogni eventuale responsabilità laddove venga invece accertato che la variante dipende da errori od omissioni della progettazione.

Laddove nei casi ammessi dalla legge, la progettazione sia di paternità del responsabile unico del procedimento, la certificazione sarà adottata dal dirigente dell'ufficio interessato ovvero laddove le due persone coincidano, da altro funzionario tecnico.

Allorquando la percentuale della perizia di variante ecceda la metà del quinto dell'importo originario del contratto, la stessa va comunicata tempestivamente e non oltre cinque giorni dalla sua adozione, al Presidente dell'AVCP, dandone comunicazione contestuale anche al responsabile del piano.

Controlli art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016 (ex art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006)

Prima dell'affidamento di un appalto di lavori, servizi e forniture, a prescindere dalla procedura seguita e dal valore del medesimo, devono essere posti in essere i controlli di cui all'art. 80 del D.Lgs. 50/2016.

In attuazione dell'art. 6-bis del D.Lgs. n. 163/2006, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice, è acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità (sistema AVCPASS).

Nell'atto che chiude il procedimento si dovrà dar conto dell'avvenuta verifica dei controlli.

I documenti comprovanti il possesso dei requisiti andranno conservati nel fascicolo del procedimento per eventuali controlli.

Gestione della procedura aperta (bandi di gara)

Ripercorrendo il normale andamento della procedura di gara, la stessa elaborazione dei bandi di gara può essere il frutto di patti corruttivi: individuare alcuni requisiti piuttosto che altri può aprire o chiudere la partecipazione alle gare a determinate imprese.

36

È il caso dei cd. bandi-fotografia, ovvero dei bandi “ritagliati” sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire ex ante la platea dei potenziali concorrenti.

Dietro l'elaborazione di una *lex specialis* siffatta può ben celarsi un accordo occulto tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore interessato all'esecuzione della commessa pubblica, finalizzato alla relativa aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di concorrenza. Indici sintomatici della presenza di bandi "pilotati" possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati o di requisiti di dettaglio estremo<sup>3</sup>.

È fatto obbligo di richiedere nei bandi di gara solo quello che è strettamente necessario a garantire l'idoneità allo svolgimento della prestazione sia in termini finanziari che tecnici. I requisiti devono essere coniugati con l'oggetto della prestazione che richiede ciò che appare superfluo ovvero ridondante l'oggetto della

prestazione. Sul punto si richiama l'attenzione alla determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'A.V.C.P. R.A.S.A.

Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) per questo Ente, considerate le modeste dimensioni ed il ristretto numero di personale, viene rivestito dal Responsabile del Servizio Tecnico, attualmente svolto dal Segretario Comunale dr. Gilardone Roberto.

#### Concorsi pubblici

Breve descrizione delle attività: 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: ALTO

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.

3 Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione

37

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.

Anagrafe e stato civile

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: l'ufficio si occupa del rilascio delle certificazioni anagrafiche e delle attestazioni dello stato civile della popolazione residente nel comune

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

Trattandosi di attività interamente vincolata il rischio corruzione si attenua, tuttavia è imprescindibile che i procedimenti seguano una rigorosa gestione cronologica ovvero che laddove questa sia interrotta o non garantita, venga messo per iscritto la motivazione di tale impossibilità.

Il rilascio dei documenti deve essere sostanzialmente istantaneo così garantendo un rapporto meramente documentale caratterizzato da efficacia ed efficienza.

Ragioneria ed economato

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: L'ufficio si occupa:

- della predisposizione e gestione del Bilancio secondo i principi della contabilità finanziaria; della predisposizione del Conto Consuntivo;
- della verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile; del reperimento dei mezzi finanziari straordinari (mutui, prestiti) delle consulenze, verifiche in materia contabile su uffici e servizi;
- delle dichiarazioni fiscali e relativa contabilità; dei rapporti con la Tesoreria;
- delle registrazioni relative ai procedimenti di entrata e di spesa e a quelle connesse alla contabilità fiscale; delle 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;

L'ufficio si occupa altresì della gestione delle entrate e delle spese urgenti di non rilevante ammontare, in conformità con quanto previsto dal regolamento di contabilità ed entro i limiti di spesa previsti dal bilancio.

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.

Commercio:

38

Breve descrizione delle attività: L'ufficio si occupa degli adempimenti sia istruttori che operativi, previsti dalle normative vigenti per l'esercizio delle attività di: commercio, attività di pubblico esercizio e di trattenimento, distribuzione di carburanti, ascensori e montacarichi, autonoleggio con e senza conducente, inoltre delle pratiche al competente servizio ASL.

Si sottolinea che lo Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.) è l'unico punto di accesso per tutte le vicende riguardanti l'attività produttiva (D.P.R. 160/2010).

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 parzialmente vincolata dovrà in ogni atto dare conto del percorso normativo seguito e della giustificazione di pubblico interesse che sorregge il documento.

La motivazione deve essere espressamente indicata nel provvedimento finale.

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, 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

Breve descrizione delle attività: L'attività dell'ufficio tributi è finalizzata 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.

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

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 o dal Regolamento Comunale per la rateizzazione spontanea dei tributi comunali. 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.

39

## Gestione degli immobili comunali

Breve descrizione delle attività: L'ufficio si occupa della gestione del patrimonio con particolare attenzione alla attribuzione a terzi del godimento di beni a titolo oneroso.

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, allorquando il valore sia superiore a 150.000,00; Bollettino Ufficiale della Regione, allorquando il valore sia superiore a 100.000,00;

- Sito istituzionale dell'ente.

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.

In ciascun atto di concessione dovranno inoltre essere indicate espressamente le norme sulla cui base l'affidamento è stato posto in essere.

Rilascio titoli abilitativi

Breve descrizione delle attività: L'Ufficio Edilizia 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; condoni; autorizzazione paesistico/ambientale;
- rilascio agibilità; avvio procedimento; istruzione; redazione parere istruttorio per commissione edilizia; rilascio provvedimenti abilitativi; redazione 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

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

40

In tema di rilascio di atti abilitativi edilizi ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del Responsabile del Servizio 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

Breve descrizione delle attività: L'ufficio si occupa: 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.

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;

41

- 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 presenta 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) 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).

42

#### Esecuzione delle opere

Qualificazione del soggetto esecutore: Fermo restando il rispetto delle disposizioni del D.Lgs. n. 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

Breve descrizione delle attività: 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

Breve descrizione delle attività: L'ufficio si occupa di 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.

43

#### Accertamenti

Breve descrizione delle attività: l'ufficio accerta la regolare gestione delle entrate derivanti da infrazioni del codice della strada e provvede tecnicamente a redigere gli atti necessari al recupero delle somme secondo le modalità previste per legge.

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

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.

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

Non sono ammesse modalità di rateizzazione delle sanzioni 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.

#### PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Pubblicazione dei termini dei procedimenti e dei documenti che corredano l'istanza di parte

1) Obbligo di definire i tempi dei procedimenti dell'area di riferimento nonché della loro pubblicazione sul sito dell'ente.

2) Obbligo di pubblicare sul sito dell'ente l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e di termini entro cui il provvedimento sarà emanato. Si ricorda che l'art. 6, comma 2, lett. b), del D.L. n. 70/2011 dispone che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.

La norma sottolinea che in caso di mancato adempimento di quanto previsto la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o documento e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente è nullo. Il mancato adempimento di quanto previsto dal numero 1 è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.

3) Per i provvedimenti che si chiudono mediante il silenzio assenso, il dirigente dovrà in ogni caso indicare nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della L. n. 241/1990 cosicché

il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si chiude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso la fictio iuris del silenzio che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.

4) Si ricorda che l'art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, prevede che l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti.

Inoltre per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.

Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

44

Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

#### PREVISIONE DI OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE PER EVITARE CONFLITTI DI INTERESSE ANCHE POTENZIALI

Avendo il piano una funzione di prevenzione, ciascuna posizione organizzativa deve comunicare per iscritto entro tre giorni al responsabile del piano allorché una persona fisica in qualità di parente, affine (a prescindere dal grado), ovvero un imprenditore (a prescindere dalla forma giuridica rivestita) presso il quale abbia prestato negli ultimi tre anni attività lavorativa ovvero consulenza di qualsivoglia natura, ponga in essere un'istanza volta all'ottenimento di un provvedimento amministrativo che lo vede coinvolto, ovvero allorché sia iniziato l'iter per addivenire ad un rapporto con l'ente, di modo tale che si prenda atto sin da subito di questo aspetto nella dinamica del procedimento.

A seguito della comunicazione ed in modo automatico, il procedimento sarà seguito da altra posizione organizzativa.

La disciplina si applica anche al responsabile del procedimento e ad ogni altro soggetto che svolge un ruolo attivo all'interno del procedimento interessato dal conflitto di interesse.

#### RISPETTO DEI TERMINI, PREVISTI DALLA LEGGE O DAI REGOLAMENTI, PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

Entro due mesi dalla entrata in vigore del piano, ciascuna posizione organizzativa pubblica sul sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e di termini entro cui il provvedimento sarà emanato.

La pubblicazione dei tipi di procedimento e della tempistica relativa, per economicità di gestione andrà gestita in forma aggregata e verrà collocata nel link Attività e procedimenti dell'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.

Per i provvedimenti che si chiudono mediante il silenzio assenso, la posizione organizzativa dovrà indicare nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della L. n. 241/1990 cosicché il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si chiude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso la fictio iuris del silenzio che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.

Certezza dei tempi procedurali: ogni procedimento amministrativo deve avere tempi certi per l'adozione dell'atto.

Le tempistiche del procedimento devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'ente locale di modo tale che il privato abbia contezza della durata fisiologica del procedimento che gli interessa. In ogni caso, il mancato rispetto della tempistica, con le eccezioni previste ex lege, comporta di diritto l'adozione del provvedimento. In questo senso dispone testualmente l'art. 20 della L. n. 241/1990.

Pubblicazione dell'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza

5 Vedi sul tema l'art. 12, comma 4, del D.L. n. 5/2012, convertito in L. n. 35/2012, a tenore del quale il legislatore dovrebbe apportare un significativo contributo alla regolamentazione dell'attività amministrativa: Con i regolamenti di cui all'art. 1, comma 3, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, "sono altresì individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere".

Ossia, il legislatore dovrebbe indicare direttamente ex lege:

- le attività sottoposte ad autorizzazione;
- le attività sottoposte a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni;
- le attività sottoposte a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni;
- le attività sottoposte a mera comunicazione;
- le attività del tutto libere.

45

Non appare superfluo ricordare che l'art. 6, comma 2, lett. b), del D.L. n. 70/2011 dispone che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.

La norma sottolinea che in caso di mancato adempimento di quanto previsto la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o documento e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente è nullo. Il mancato adempimento di quanto previsto dal numero 1 è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili;

In tema di SCIA, il mancato adempimento di quanto previsto legittima comunque l'istante ad iniziare l'attività dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività. In tal caso l'amministrazione non

può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241 prima della scadenza del termine fissato per la regolarizzazione ai sensi del numero 2;

Questo onere si collega indirettamente con l'obbligo imposto normativamente nell'art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, secondo cui l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti.

Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.

Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Alcuni corollari della norma

Il Responsabile del piano, che ha l'onere di monitorare il rispetto della tempistica evidentemente non potrà mai essere nominato come soggetto al quale attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti. La nomina rappresenterebbe una contraddizione in termini in quanto tra i compiti ad esso attribuiti vi è proprio la verifica del rispetto dei termini procedurali.

Questo controllo caso mai si affianca a quello operato dall'organo dirigenziale che ai sensi del comma 9-quinquies prevede che nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte siano espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato. Questa indicazione potrà fungere da ulteriore parametro e riscontro per l'attività di controllo e monitoraggio del rispetto dei termini procedurali.

ROTAZIONE

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 disposizione della stabilità 2016 fa riferimento al limite oggettivo della dimensione di alcune amministrazioni, destinata ad incidere sulla applicazione delle misure di rotazione dei dirigenti nelle piccole realtà locali.

A tali ultime realtà ha peraltro già fatto riferimento l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata nel luglio 2013 ai sensi dei commi 60 e 61 della legge 190/2012, che si è comunque limitata, a seguito della esplicita considerazione della "necessità di tener conto della specificità degli enti di piccole dimensioni che richiede l'introduzione di forme di adattamento e l'adozione di moduli flessibili rispetto alle previsioni generali", a riconoscere, in via eccezionale, una deroga organizzativa, per la quale, considerata la concentrazione dei ruoli e delle funzioni, nell'ipotesi in cui le funzioni di responsabile dell'ufficio di disciplina siano affidate al

segretario comunale, lo stesso può essere individuato anche come Responsabile della prevenzione della corruzione.

46

## PIANO DELLA FORMAZIONE SULL'ANTICORRUZIONE

La formazione sull'anticorruzione si pone come un obbligo di legge che per ortodossia ordinamentale è di diritto sottratto dai vincoli di cui all'art. 6, comma 13, del D.L. n. 78/2010 che impone il limite del 50% della spesa di formazione sostenuta del 2009. Ne consegue che a questa attività di formazione specifica non si ritiene applicabile nemmeno il dictum della sentenza della Corte Costituzionale<sup>6</sup> secondo cui il vincolo di spesa pubblica complessiva può trovare compensazione tra le varie voci interessate.

In altre parole la spesa per l'attività di formazione, trattandosi di formazione obbligatoria<sup>7</sup>, non può essere assoggettata ai limiti di spesa previsti dal D.L. n. 78/2010. Sarebbe inconcepibile che da un lato la norma obblighi di tenere un comportamento e dall'altro lo impedisca perimetrando la facoltà di spesa ad una somma insufficiente a garantire l'attività obbligatoria che deve essere realizzata.

Il responsabile non deve formare direttamente i dipendenti, bensì ogni anno entro il 31 gennaio deve indicare i nominativi dei dipendenti che dovranno essere debitamente formati secondo quanto disposto dalla L. n. 190/2012.

Il programma di formazione per essere esaustivo ed idoneo deve avere ad oggetto non solo aspetti amministrativi e giuridici, ma dovrebbe abbracciare anche aspetti strategici legati all'etica pubblica.

Operativamente si ritiene quindi opportuno procedere alla formazione di tutti i dipendenti, gli amministratori ed i Responsabili dei Servizi Comunali.

<sup>6</sup> La Corte Costituzionale con la pronuncia n. 148 del 2012, ha sancito la costituzionalità degli interventi in tema di tagli percentuale alle voci di spesa indicate nel D.L. n. 78/2010, ritenendo nello specifico che una o più voci possa sfiorare il limite percentuale purché complessivamente si rispetti le percentuali indicate.

<sup>7</sup> Come quella prevista in tema di sicurezza sul lavoro ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. n. 81/2008 secondo cui il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza.

47

## CODICE DI COMPORTAMENTO

### CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DEI DIPENDENTI

Il Comune di Gaglianico ha adottato, ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e secondo le linee guida del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, il Codice di Comportamento dei dipendenti con Deliberazione di Giunta Comunale n. 117/2013.

Il Codice di cui sopra si compone dei seguenti articoli:

- Disposizioni di carattere generale
- Ambito di applicazione
- Regali, compensi e altre utilità

- Incarichi di collaborazione extra istituzionale con soggetti terzi
- Partecipazione ad associazioni e organizzazioni
- Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse
- Obbligo di astensione
- Prevenzione della corruzione
- Trasparenza e tracciabilità
- Comportamento nei rapporti privati
- Comportamento in servizio
- Rapporti con il pubblico
- Disposizioni particolari per i responsabili dei Servizi
- Contratti ed altri atti negoziali e rapporti privati del dipendente
- Vigilanza, monitoraggio e attività formative
- Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice
- Disposizioni per personale appartenente a particolari famiglie professionali
- Obblighi di comportamento e valutazione delle performance
- Norme finali

Una copia del Codice di cui sopra è stata consegnata a tutti i dipendenti del Comune di Gaglianico ed è inoltre pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione Trasparente - Altri contenuti".

#### Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal codice di comportamento dei dipendenti integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente comunale, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.
2. Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento ed all'entità del pregiudizio derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione comunale. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive.
3. Resta ferma la comminazione del licenziamento senza preavviso per i casi già previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.
4. Restano fermi gli ulteriori obblighi e le conseguenti ipotesi di responsabilità disciplinare dei dipendenti comunali previsti da norme di legge, di regolamento o dai contratti collettivi.
5. Competente a emanare pareri sulla applicazione del Codice del Comportamento è il Segretario Comunale pro tempore.