



# COMUNE DI RIOLA SARDO

## Provincia di Oristano

### **Piano per la prevenzione della corruzione per il triennio 2016-2018**

#### **Impostazione del piano.**

Sono stato nominato responsabile per la prevenzione della corruzione del Comune con decreto del Sindaco n. 1 del 07.01.2016.

Ho elaborato il piano per la prevenzione della corruzione (di seguito “piano”) secondo l’impostazione definita dall’aggiornamento 2015 del PNA (Piano Nazionale Anticorruzione), approvato dall’ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione) con determinazione n. 12 del 28.10.2015, disponibile al link <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione>.

Il piano parte dal presupposto che, al di là delle misure organizzative previste dalla legge e dal PNA, gli strumenti fondamentali della strategia di prevenzione della corruzione sono:

- la mappatura dei procedimenti dei singoli uffici;
- il costante monitoraggio dei procedimenti;

al fine di garantire al cittadino la certezza del rispetto del termine finale previsto dall’Ente e reso pubblico per la gestione e valutazione della sua richiesta, in applicazione delle norme giuridiche generali e di settore.

#### **Finalità del piano.**

Il Comune di Riola Sardo è espressione di una comunità territoriale nella quale non si ha notizia di reati contro la pubblica amministrazione (PA).

Non si ha memoria, almeno negli anni recenti, di episodi di corruzione che abbiano coinvolto dipendenti o amministratori del Comune.

Questo elemento fortemente positivo della “tradizione amministrativa” della comunità non consente di individuare uffici e materie a rischio di corruzione e di definire misure organizzative specifiche per un efficace contrasto alla corruzione.

Data l’assenza di precedenti di rilevanza penale, l’approccio utilizzato nella stesura del piano è quello della correttezza nella gestione amministrativa, che presenta diversi aspetti da migliorare per raggiungere l’obiettivo, prefissato dalla legge, di una gestione trasparente e imparziale dell’Ente e degli interessi (pubblici e privati) che nell’azione amministrativa trovano composizione.

Finalità del piano non è il contrasto alla corruzione, ma alla cattiva amministrazione, che l’aggiornamento 2015 del PNA definisce: *“assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.”*

#### **Analisi del contesto interno.**

##### **Organi di indirizzo.**

Gli amministratori eletti nelle consultazioni amministrative del giugno 2016 sono in maggioranza giovani e appaiono tutti bene inseriti nel contesto sociale; la maggior parte di essi dimostrava scarsa conoscenza dei diritti e dei doveri correlati ai rispettivi ruoli istituzionali e delle modalità di funzionamento della macchina amministrativa comunale; conoscenza che sta crescendo progressivamente, con il passare del tempo e con l’approfondimento delle varie problematiche.

### **Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità.**

La struttura organizzativa del Comune è caratterizzata da un ridotto numero di dipendenti.

All'01.01.2016 sono in servizio n. 12 dipendenti per un popolazione residente di 2.158 abitanti (al 31.12.2014), con un rapporto di 1 dipendente per 179 abitanti.

Com'è noto, non esiste una norma che stabilisca quanti dipendenti deve avere un Comune. Lo Stato ha individuato i rapporti medi dipendenti - popolazione solo per gli enti in condizioni di dissesto, da ultimo per il triennio 2014-2016, con decreto ministeriale 24.07.2014 che prevede per la fascia demografica da 2.000 a 2.999 abitanti il rapporto medio di 1/137, ai fini della eventuale possibilità di collocare i dipendenti in posizione di disponibilità.

Pur in assenza di parametri ufficiali per gli Enti non dissestati, a fronte dell'attività amministrativa e degli obiettivi assegnati dalla legge al Comune, della ubicazione e delle caratteristiche del territorio comunale, il numero dei dipendenti in servizio é certamente insufficiente.

Data la progressiva riduzione dei trasferimenti dello Stato operata negli ultimi 4-5 anni e il divieto di superamento della spesa media complessiva sostenuta per il personale nel triennio 2011-2013, l'Amministrazione Comunale non ha risorse finanziarie per assumere nuovo personale a tempo indeterminato.

L'assunzione di personale a tempo determinato e, in generale, con le cosiddette forme di lavoro flessibile (contratti di formazione e lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio), è limitato dal divieto di superamento della spesa sostenuta nel 2009; sul piano organizzativo l'utilizzo di tali forme presenta limiti derivanti, per alcune, dalla complessità e lunghezza dei procedimenti di selezione e dalla professionalità limitata dei concorrenti, in relazione alla rilevante complessità dei procedimenti comunali in generale e di quelli di alcuni uffici in particolare; fanno eccezione, nel senso della relativa semplicità, le procedure di utilizzo di personale di altri Enti (sistematicamente utilizzate nell'Ufficio Ragioneria e nell'Ufficio Tecnico a supporto della carenza di personale) e quelle del lavoro interinale (non utilizzate).

Resta possibile lo strumento della gestione associata delle funzioni, attraverso convenzioni di servizio con altri Comuni o il trasferimento delle competenze e delle risorse all'Unione dei Comuni, quest'ultimo ampiamente utilizzato in anni passati, con risultati non sempre soddisfacenti.

Da oltre venti anni l'organizzazione degli uffici comunali è divisa in quattro servizi (amministrativo, economico-finanziario, tecnico, socio-culturale), affidati a responsabili individuati fra i dipendenti in posizione apicale (categoria D).

Ruoli e responsabilità sono formalmente distinti.

I regolamenti, pubblicati sulla sezione amministrazione trasparente, sono in molte parti superati dalla normativa vigente e pertanto, implicitamente abrogati e disapplicati.

Vi é difficoltà di relazione fra organi politici e organi gestionali, di coordinamento dei responsabili di servizio, di rispetto delle direttive e dei tempi di conclusione dei procedimenti.

All'inizio della legislatura non risultavano atti di affidamento della responsabilità dei procedimenti, per cui il responsabile del servizio era titolare di tutti i procedimenti, con eccezione delle deleghe del Sindaco ad un dipendente per l'anagrafe, lo stato civile e l'elettorale.

Ho sollecitato i responsabili di servizio all'attribuzione della responsabilità dei procedimenti; i responsabili del servizio amministrativo e del servizio economico-finanziario hanno perfezionato tale adempimento.

Deve essere migliorata l'individuazione dei procedimenti:

- per fare chiarezza nel riparto delle competenze, all'interno dei servizi e fra servizi;
- per stabilire il responsabile per alcuni procedimenti che non ne hanno;
- per distinguere diverse tipologie di procedimenti all'interno di categorie generali;
- per verificare i motivi per cui i termini di molti procedimenti sono superiori a quello ordinario, per legge stabilito in 30 giorni.

Deve essere effettuata una riorganizzazione degli uffici e dei servizi:

- per una nuova mappatura dei procedimenti e redistribuzione degli stessi ai dipendenti;
- per ridurre le posizioni organizzative, come previsto dalla legge per tutta la PA;
- per dare supporto ad uffici che sono senza personale;
- per migliorare l'impiego dei dipendenti, alcuni dei quali sono male o sotto utilizzati.

### **Politiche, obiettivi, e strategie.**

L'Amministrazione eletta a giugno 2015 non ha formalizzato le dichiarazioni programmatiche di mandato.

Il bilancio di previsione 2015 è stato approvato ad ottobre 2015 in base agli stanziamenti assestati del 2014, senza alcuna direttiva o analisi preventiva dell'Amministrazione, data la mancanza di tempo determinata dalla diffida ad adempiere della Regione, preliminarmente all'attivazione del controllo sostitutivo e allo scioglimento del Consiglio.

### **Risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie.**

Gli uffici sono dotati di applicativi informatici per la gestione di alcuni processi: contabilità, paghe, tributi, anagrafe, stato civile, elettorale, gestione atti amministrativi (delibere, determine, decreti).

Nello sportello unico delle attività produttive (SUAP) e nello sportello unico per l'edilizia (SUE) il procedimento, che viene effettuato in forma associata presso l'Unione dei Comuni dei Fenici, è totalmente informatizzato, a seguito dell'obbligo degli operatori di inserire nel portale della Regione i dati e i documenti acquisiti, fatto che ne consente la completa tracciabilità, riduce il rischio di blocchi non controllabili, consente la verificabilità del procedimento per ciascuna fase.

Non è possibile, sulla base dell'attuale situazione di personale, programmare l'informatizzazione delle restanti tipologie di procedimenti, in quanto occorrono per la loro gestione risorse umane che mancano.

La rete interna, il server, l'hardware e il software appaiono in buone condizioni; appare importante il servizio di amministratore di sistema e di manutenzione hardware, appaltato in forma associata dall'Unione dei Comuni.

La scarsità di personale e il livello di competenze informatiche rendono problematico l'utilizzo degli applicativi, causando rigidità e tempi lunghi nella gestione; gli applicativi sono tra loro diversi, con linguaggi non comunicanti: sarebbe necessario che fossero tutti della medesima ditta.

### **Qualità e quantità del personale.**

Sono in servizio 12 dipendenti a tempo indeterminato, di cui 4 responsabili di servizio.

La carenza strutturale di personale è la causa principale, ma non l'unica, delle carenze organizzative degli uffici.

Il servizio socio-culturale non ha dipendenti oltre il responsabile; non avendo personale assegnato da dirigere, l'individuazione dello stesso come struttura di massima dimensione non è giustificata.

Nel servizio economico-finanziario è vacante per mobilità dal 2004 un posto di istruttore contabile di categoria C a tempo indeterminato pieno: negli anni è stata persa la facoltà assunzionale necessaria per sostituirlo, a causa della mancata effettuazione della procedura selettiva, in luogo della quale è stato incaricato un dipendente di altro Comune fuori orario; un dipendente del servizio amministrativo è utilizzato per 18 ore alla settimana nel servizio economico-finanziario.

Nel servizio tecnico è stato istituito nel 2013 ed è vacante un posto di istruttore direttivo tecnico ingegnere di categoria D a tempo indeterminato e parziale (24 ore la settimana); sarebbe stato logico che fosse di categoria C, essendo in servizio un dipendente di categoria D ed uno di categoria B; la copertura del posto, pur essendo programmata da due anni e sei mesi, non è ancora stata perfezionata, con il rischio che la facoltà assunzionale sia persa.

### **Cultura organizzativa con particolare riferimento alla cultura dell'etica.**

Il livello di cultura organizzativa in generale è medio-basso; prevale la logica dell'adempimento, gestito senza una visione complessiva.

Il contenzioso giudiziario è rilevante, in rapporto alla dimensione dell'Ente, con conseguenze in termini di spese legali.

Non sono percepibili, nel contesto, riferimenti alla cultura dell'etica nella gestione dell'interesse pubblico.

### **Sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali).**

I processi decisionali sono di difficile coordinamento.

### **Relazioni interne ed esterne.**

Le relazioni interne fra responsabili di servizio e amministratori sono migliorabili.

Le relazioni con gli utenti e i cittadini sono discrete; manca in alcuni casi il rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

### **Mappatura dei processi.**

I responsabili di servizio hanno redatto gli elenchi dei procedimenti di competenza, pubblicati nella sezione amministrazione trasparente; il responsabile servizio tecnico ha trasmesso l'elenco solo di recente.

Gli elenchi dei procedimenti pubblicati nella sezione trasparenza sono carenti per le seguenti motivazioni:

– oggetto: devono essere eliminati i “*procedimenti*” che sono fasi del procedimento unitariamente inteso; ad esempio: la “*emissioni di reversali partite pendenti in tesoreria*” è una parte del procedimento di gestione degli ordinativi di incasso; il PNA richiede la mappatura dei processi, che costituiscono (in molti casi) aggregati di procedimenti aventi la stessa finalità; è necessario evitare la frammentazione dei procedimenti in fasi distinte (ulteriori esempi: la “*consegna modulistica di accettazione deleghe dei mandati*” non è un procedimento, ma una delle fasi sub procedurali del procedimento di gestione degli ordinativi di pagamento; la “*richiesta informazioni scritte ICI-IMU-TARSU-TARES*” è una fase sub procedimentale del procedimento di gestione del singolo tributo);

– termine di ultimazione del procedimento: il procedimento deve avere un termine certo, sul quale il cittadino/utente deve poter fare affidamento; le indicazioni generiche del termine (ad esempio: “*Nei termini previsti dalla legge*” o “*tempestivamente*”) devono essere sostituite: o dal termine ordinario previsto per legge (30 giorni) o da quello superiore previsto da norma di legge specifica o da quello inferiore stabilito dal regolamento comunale; deve essere indicato da quale atto decorre il termine stabilito, altrimenti la sua indicazione è inutile;

– responsabile del procedimento: nel caso in cui il responsabile del procedimento sia diverso dal responsabile di servizio, devono essere indicati gli estremi dell'atto di affidamento;

- tempi dei procedimenti: i tempi dei procedimenti sono in molti casi superiori a quello ordinario di 30 giorni; i tempi rilevati per i procedimenti di edilizia privata sono in alcuni casi molto superiori rispetto a quelli stabiliti dalla legge.

Più che una mappatura dei procedimenti, importante ai fini dell'organizzazione, ai fini del piano è necessario definire una mappa dei processi, concentrando l'attenzione su quelli delle aree definite a rischio dal PNA.

Il PNA richiede per ogni processo i seguenti elementi:

– *individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono*: tutti i procedimenti sono riconducibili al responsabile di servizio, in quanto non risultano atti di assegnazione di responsabilità di procedimento ai dipendenti non apicali

– *indicazione dell'origine del processo (input)*: *d'ufficio o a domanda dell'interessato*

– *indicazione del risultato atteso (output)*: *provvedimento finale*

– *indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato*: *fasi procedurali, tempi, vincoli, risorse, interrelazioni tra i processi.*

Gli elenchi dei procedimenti pubblicati nella sezione trasparenza riportano i primi tre elementi; rispetto all'ultimo, è indicato solo il termine di conclusione del procedimento.

Il numero elevato, la notevole differenziazione tipologica dei procedimenti ordinari del Comune (per definizione "ente a fini generali"), la continua necessità di aprire (spesso in tutta fretta) procedimenti straordinari (ad esempio per la partecipazione a bandi regionali per la realizzazione di opere pubbliche), contrasta con la possibilità concreta di realizzare e di tenere aggiornati elenchi dettagliati dei processi (fasi procedurali, tempi, vincoli, risorse, interrelazioni tra i processi).

Non ho notizia che un'analisi così dettagliata dei procedimenti come richiesta dall'ANAC sia stata realizzata compiutamente in alcun Comune della Provincia o della Regione: essa richiederebbe certamente uno sforzo organizzativo notevole, superiore alla capacità della struttura burocratica di un piccolo Comune.

In aziende private (probabilmente) sono redatti protocolli/codici/manuali di organizzazione interna, che definiscono nel dettaglio le fasi di lavoro che ogni tipologia di dipendente deve seguire per arrivare al risultato finale. Tali documenti sono possibili solo nel caso in cui la produzione sia concentrata su limitate tipologie di prodotto. Le tipologie di procedimento in capo al Comune hanno una differenziazione enorme: dal certificato di nascita all'esproprio, dall'appalto di lavori alla concessione di contributi a sostegno dei settori più vari, dalla sdemanializzazione di un terreno alla modifica di destinazione d'uso di un fabbricato, passando per atti di natura complessa quali i piani urbanistici, i regolamenti interni, le ordinanze contingibili ed urgenti, le relazioni socio – assistenziali al tribunale dei minori. Tale differenziazione rende molto difficile la costruzione di manuali di organizzazione interna, che dovrebbero essere aggiornati di continuo, non solo in funzione della incessante emanazione di norme in tutti i settori, ma anche dell'intervento di Enti a vario titolo sovraordinati rispetto al Comune (Commissione Europea, Ministeri, Assessorati Regionali) con circolari e delibere per definire e modificare le procedure amministrative nei più svariati ambiti. La redazione e aggiornamento di questi manuali di organizzazione richiederebbe uno sforzo organizzativo notevole: non è un obiettivo perseguibile dal singolo Comune, specie se di piccola dimensione, ma che dovrebbe essere affidato ad un Ente con organizzazione adeguata. La stratificazione delle fonti del diritto (europeo, nazionale, regionale) rende impossibile costruire, per molti settori di competenza del Comune, un manuale unico per tutti i Comuni d'Italia; cito ad esempio il procedimento di rilascio dei titoli edilizi; un manuale unico dei procedimenti potrebbe essere realizzato per le materie che il Comune gestisce per conto dello Stato: anagrafe, stato civile, elettorale, che sono molto ben definite, come si può vedere dall'elenco pubblicato nella sezione trasparenza.

In assenza di apposita manualistica, la descrizione delle fasi procedurali, dei tempi, dei vincoli, delle risorse, delle interrelazioni tra i processi, richiede uno sforzo organizzativo che, al momento, gli Uffici comunali non possono sostenere.

La costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e l'effettuazione di interviste ai responsabili di procedimento per conoscerne gli elementi peculiari e i principali flussi (metodologia consigliata dal PNA) non è compatibile con la struttura organizzativa del Comune, in quanto la maggior parte dei dipendenti dovrebbe essere distolta dall'attività amministrativa ordinaria, per un consistente numero di ore, per dedicarla alla costruzione di tali informazioni.

## **Valutazione del rischio**

### **Identificazione degli eventi rischiosi.**

Dalle relazioni dei responsabili di servizio risulta che nessun procedimento disciplinare è aperto e che diversi sono i contenziosi giudiziari.

Analisi del rischio: il PNA suggerisce le seguenti possibili cause:

- *mananza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;*
- *mananza di trasparenza;*
- *eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;*
- *esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;*
- *scarsa responsabilizzazione interna;*
- *inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;*
- *inadeguata diffusione della cultura della legalità;*

- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Il PNA suggerisce di non sottovalutare (e quindi di utilizzare):

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione o dell'ente. Possono essere considerate le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio riguardanti i reati contro la PA e il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640 bis c.p.);

- i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo-contabile (Corte dei Conti);

- i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e dall'Ufficio Approvvigionamenti/Contratti. Si può ricorrere anche alle banche dati on-line già attive e liberamente accessibili (es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione);

- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing. È opportuno considerare anche quelle trasmesse dall'esterno dell'amministrazione o dell'ente. Altri dati da considerare possono emergere dai reclami e dalle risultanze di indagini di customer satisfaction che consentono di indirizzare l'attenzione su fenomeni di cattiva gestione;

- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa.).

Rispetto alle potenziali cause di rischio indicate dal PNA, osservo quanto segue:

- mancanza di controlli: in base alle verifiche fatte sulle proposte di deliberazione, ritengo necessario da una parte che i controlli siano più incisivi, dall'altra che il segretario svolga un'azione di supporto e orientamento, stabilendo con circolari interne per le singole materie regole di azione uniforme per i responsabili di servizio e di procedimento, per migliorare il livello tecnico-giuridico degli atti, renderli conformi alla normativa vigente, evitare (per quanto possibile) la formazione di contenzioso, migliorare il rispetto formale e sostanziale dei diritti dei cittadini i cui interessi sono coinvolti nel procedimento;

- mancanza di trasparenza: nella sezione amministrazione trasparente del sito web sono pubblicate gran parte delle tipologie di atti e di notizie richiesti dalla normativa; verifiche saranno fatte in un prossimo futuro, con l'obiettivo di migliorare la qualità e/o la quantità dei dati;

- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza dei regolamenti: lo statuto e i regolamenti hanno necessità di una revisione completa, per aggiornarli alla normativa, alle esigenze della comunità e all'assetto organizzativo degli uffici; data la carenza di personale e il livello complessivo delle competenze tecnico – giuridiche dei responsabili, ritengo che tale processo debba essere affidato alla responsabilità del segretario, con l'eventuale collaborazione dei responsabili di procedimento, sia per ridurre al minimo i passaggi amministrativi, sia per conferire agli atti un adeguato livello di coordinamento tecnico – giuridico; sulle scelte di natura politica le direttive spettano agli organi politici, mentre spetta al segretario il compito di tradurle in norme coerenti e chiare;

- insufficiente o assente regolamentazione dei procedimenti nei seguenti settori di attività a rischio:

a) autorizzazione o concessione:

- mancanza di regolamentazione, nel regolamento edilizio, delle tipologie di procedimenti relativi al rilascio dei titoli edilizi per la c.d. attività edilizia libera (SCICA, CIL, CILA, DUAP); il regolamento edilizio è atto di notevole importanza, non solo come allegato al PUC in corso di definizione, ma come strumento di corretta e trasparente definizione dei diritti dei cittadini e dei doveri dei dipendenti circa le richieste di titoli abilitativi sull'attività edilizia, settore che per la comunità è di importanza strategica;

b) concessione di contributi e sussidi:

- mancanza di criteri predefiniti per l'assegnazione di contributi alle Associazioni operanti nei settori culturale e sportivo (art. 12. L. 241/1990);

- mancanza di criteri predefiniti per l'assegnazione di contributi economici a persone o nuclei familiari in condizioni di disagio nel settore socio-assistenziale (art. 12. L. 241/1990 - art. 6 L.R. n. 23/2005);

c) affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture:

- mancanza di regole per applicare il principio di rotazione e di pubblicità nelle procedure negoziate e negli affidamenti in economia;
- mancanza di regole per la valutazione dei requisiti soggettivi e delle offerte anomale nelle procedure di appalto;

c) per la gestione delle risorse umane:

- inadeguatezza del regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi rispetto alla normativa vigente e all'organizzazione effettiva dell'Ente; ho ritenuto opportuno proporre alla Giunta la modifica di singoli articoli, per risolvere problematiche particolari; il regolamento, pur essendo stato modificato numerose volte, è in molti articoli superato, non riflette la realtà organizzativa e deve essere completamente riscritto, per costituire fonte di certezza giuridica ed operativa per i dipendenti e i responsabili di servizio;

- inadeguatezza del sistema di valutazione del personale, approvato dall'Unione dei Comuni dei Fenici, rispetto all'esigenza di avere certezza e trasparenza nella valutazione delle performance, in relazione agli obblighi di rendicontazione delle valutazioni attribuite e delle somme erogate;

- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto: data la specializzazione professionale dei dipendenti incaricati della responsabilità di servizio, non è praticabile la rotazione degli incarichi;

- scarsa responsabilizzazione interna: il livello di responsabilizzazione dei dipendenti è migliorabile, specie nel rispetto del termine di definizione dei procedimenti;

- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi: per alcuni dipendenti il livello di competenza è migliorabile: è necessario aumentare la formazione, in particolare sulle regole di gestione dei procedimenti amministrativi;

- inadeguata diffusione della cultura della legalità: nel territorio regionale e provinciale la legalità è un punto di riferimento dell'azione amministrativa nella PA locale; il livello all'interno del Comune è medio, anche se sono possibili miglioramenti;

- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione: di continuo si verifica una commistione/ingerenza fra amministratori e dipendenti nella gestione dei procedimenti; tale fenomeno è articolato e dipende da vari fattori: difficoltà o scarsa competenza di alcuni dipendenti nella gestione dei procedimenti, volontà degli amministratori di orientare certi procedimenti secondo percorsi che tengano conto di interessi particolari e/o affini ad interessi di parte, subordinando ad essi l'interesse generale al corretto e imparziale svolgimento della procedura e l'interesse dei soggetti coinvolti; l'azione del segretario è in molti casi essenziale, al fine di tutelare non tanto il responsabile del procedimento quanto l'interesse generale che tale soggetto persegue all'interno del Comune e far comprendere che un'azione amministrativa corretta e trasparente è di gran lunga preferibile ad una distorsione del procedimento, che non solo è scorretta in sé, in quanto posta in essere in violazione dell'ordinamento, ma anche perché spesso incontra a valle ostacoli, derivanti dagli interventi dei soggetti controinteressati (a vari livelli), che non produce benefici alla comunità e quindi, in definitiva, all'immagine/visibilità/consenso dell'Amministrazione.

Il Comune non ha un Ufficio legale, né un Ufficio approvvigionamenti/contratti. Dai report dei responsabili di servizio non risultano procedimenti disciplinari.

Non risultano segnalazioni, né interne né esterne, di casi di corruzione.

Il Comune non produce una rassegna stampa.

In mancanza di dati riferibili alle fonti predette, l'analisi del rischio non può essere svolta, se non in modo generico, secondo le indicazioni generali del PNA.

**Ponderazione del rischio:** fondamentale per la definizione delle priorità di trattamento, con l'obiettivo di *“agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione”*.

In mancanza di dati specifici di analisi del rischio, la ponderazione del rischio non può essere svolta, se non in modo generico, secondo le indicazioni generali del PNA.

### **Trattamento del rischio**

Secondo il PNA, *“Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.*

In questo aspetto sta la difficoltà di applicare il piano.

In un Ente in cui i soggetti attuatori del piano sono il segretario comunale quale RPC e i responsabili di servizio quali soggetti istituzionalmente preposti a collaborare con il RPC, a fornire notizie utili alla redazione del piano e a rispettare le sue prescrizioni operative, emerge la difficoltà intrinseca della sua attuazione, derivante dalle seguenti cause:

- coinvolgimento degli organi politici; gli Amministratori non hanno manifestato uno specifico interesse rispetto all’obiettivo dell’attuazione del piano; ciò nonostante gli organi di stampa nazionale e regionale, da anni e segnatamente negli ultimi mesi, diffondono quotidianamente notizie sulla corruzione dilagante nella pubblica amministrazione, valutazioni sul costo della corruzione nel suo complesso sulla società, sullo svolgimento di giornate della legalità organizzate da vari soggetti governativi e/o del terzo settore; è auspicabile l’organizzazione di incontri con la comunità (nelle sue diverse componenti e, in particolare, i giovani e gli alunni delle scuole) sul tema della prevenzione della corruzione e della legalità; varie possono essere le cause di tale scarso interesse, a fronte del quale certamente non manca l’informazione e la consapevolezza, a titolo individuale: è possibile ipotizzare, nel rapporto tra gli Amministratori, i referenti istituzionali (Chiesa, Scuola, Sindacato) e la comunità, difficoltà a trattare pubblicamente argomenti delicati sul piano dell’etica individuale e collettiva, nonché di coniugare le proprie convinzioni personali sul fenomeno della corruzione, rispetto sia all’articolazione della normativa sia alle misure del piano nazionale anticorruzione; tale difficoltà non può essere deterrente rispetto all’obiettivo di diffondere nella comunità la cultura della legalità;
- coinvolgimento dei responsabili di servizio; gli adempimenti legati alla redazione del piano e le prescrizioni del piano stesso si aggiungono a quelli previsti da decine di norme, che impongono ogni giorno adempimenti strumentali all’azione amministrativa: di comunicazione dati, di inserimento dati nel sito internet comunale o in siti dedicati, di compilazione di report a cadenza annuale o infraannuale, di acquisizione di codici, di redazione di piani o di relazioni; tale crescente mole di adempimenti si è sviluppata nel tempo senza che alcuna risorsa aggiuntiva (umana, finanziaria o strumentale) sia stata trasferita ai Comuni, che hanno perso gran parte della loro autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta;
- condizione operativa del RPC; presto servizio in qualità di segretario comunale anche presso un altro Comune, in base alla convenzione per la gestione dell’ufficio di segreteria; tale condizione rende problematico lo svolgimento delle funzioni fondamentali; mi manca il tempo per pianificare ed effettuare monitoraggi sull’attuazione del piano; data la carenza di personale, non ho la possibilità di avere assegnato personale che mi aiuti nella gestione del piano.

Il PNA elenca le seguenti possibili tipologie di misure di trattamento del rischio da corruzione:

- *misure di controllo;*
- *misure di trasparenza;*
- *misure di definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento;*
- *misure di regolamentazione;*
- *misure di semplificazione dell’organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;*
- *misure di semplificazione di processi/procedimenti;*
- *misure di formazione;*
- *misure di sensibilizzazione e partecipazione;*
- *misure di rotazione;*
- *misure di segnalazione e protezione;*
- *misure di disciplina del conflitto di interessi;*

–  *misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).*

Il RPC, con la collaborazione attiva dei responsabili di servizio e degli amministratori, potrebbe attuare le seguenti misure:

– misure di controllo: intensificare i controlli, attraverso l’ampliamento della percentuale di atti da controllare; il controllo interno, per ottenere risultati in termini di legalità/correttezza e di uniformità dell’azione amministrativa, richiede che i responsabili di servizio diano pronta e completa attuazione alle prescrizioni contenute nel referto di controllo, in attuazione dell’obbligo stabilito dalla legge; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la disponibilità dei responsabili di servizio;

– misure di trasparenza: ampliare e migliorare la qualità dei dati pubblicati nella sezione amministrazione trasparente del sito internet istituzionale; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la disponibilità dei responsabili di servizio;

– misure di regolamentazione: molti dei regolamenti comunali sono superati e in contrasto con la normativa vigente, da anni disapplicati; è necessario (ed in alcuni casi urgente) procedere alla loro riscrittura e alla discussione/approvazione in Consiglio e in Giunta il regolamento per l’ordinamento degli uffici e servizi; lo statuto richiede un profondo aggiornamento; per il raggiungimento di tale obiettivo è necessaria la volontà dell’Amministrazione di dare direttive sui contenuti discrezionali dei regolamenti e di portarli all’esame del Consiglio;

– misure di semplificazione dell’organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici: non risultano, da anni, atti della Giunta di riorganizzazione degli uffici e servizi; l’attuale organizzazione, articolata in quattro aree nell’ordinamento degli uffici e servizi, necessita di revisione; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la volontà dell’Amministrazione;

– misure di semplificazione di processi/procedimenti: l’organizzazione interna è da anni cristallizzata in una situazione di apparente stabilità, nella quale si notano: l’inesistenza di atti di mappatura/riparto delle competenze approvati dalla Giunta, l’inesistenza di verifiche sul rispetto dei tempi di definizione dei procedimenti, salvo il caso dei tempi di pagamento delle fatture previsto per legge, il sistematico superamento dei tempi ordinari di redazione degli atti di programmazione finanziaria, l’assenza di un piano esecutivo di gestione quale strumento per tradurre il bilancio in prescrizioni operative; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la volontà dell’Amministrazione;

– misure di formazione: è stato effettuato un corso di formazione dei dipendenti sui contenuti del piano e sulla normativa di contrasto alla corruzione; posto che la formazione deve essere curata partendo dal livello di base e che dato che non tutti i dipendenti sono formati allo stesso livello, è necessario che i dipendenti siano formati sulle regole della azione amministrativa, con una direttiva della Giunta; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la volontà dell’Amministrazione;

– misure di sensibilizzazione e partecipazione: le occasioni di incontro con la popolazione e in particolare con i giovani, gli studenti e i rappresentanti del mondo associativo avrebbero un valore significativo, pur ponendo il problema di studiare azioni di confronto e miglioramento concreto dell’azione amministrativa rispetto ai valori della trasparenza e della legalità; per il raggiungimento dell’obiettivo è necessaria la volontà dell’Amministrazione;

– misure di rotazione: per la specializzazione delle funzioni non è praticabile la rotazione dei responsabili di procedimento, prevista dal piano anticorruzione 2014-2016; non è praticabile la rotazione dei responsabili di servizio, per la specializzazione delle competenze di ciascuno di essi, che non possiede la professionalità necessaria ad assumere la responsabilità di altro servizio; il regolamento per l’ordinamento degli uffici e servizi stabiliva che il sindaco può, nei casi di assenza o impedimento temporanei, scegliere se attribuire al segretario comunale o ad altro responsabile di servizio il compito di sostituire il responsabile di servizio; tale previsione è sbagliata sotto il profilo organizzativo, in quanto accresce la compartimentazione fra gli uffici, ostacola la circolazione delle conoscenze e la collaborazione fra i responsabili e ne tiene basso il livello

generale delle competenze; tenuto conto che il segretario è organo esterno, che può cambiare ad ogni legislatura ed è impegnato su diversi Comuni, tale norma accentua la rigidità e aumenta la lentezza dell'azione amministrativa; su mia proposta, la Giunta ha modificato il regolamento, stabilendo che la sostituzione del responsabile di servizio assente deve essere fatta da un altro responsabile del servizio, secondo un ordine di rotazione stabilito dal sindaco nel decreto di incarico;

– misure di segnalazione e protezione: l'attuazione di tali misure presuppone come acquisiti, sia dagli organi politici (sindaco e assessori) sia da quelli gestionali (responsabili di servizio), la consapevolezza e il rispetto del dovere di non ingerenza nella sfera di competenza rispettivamente stabilita dalla legge; la prassi dei piccoli e grandi Comuni vede spesso gli amministratori intervenire sui responsabili di servizio e di procedimento affinché (ad esempio) l'affidamento di lavori, servizi, forniture sia effettuato a favore di un soggetto specifico; questo fenomeno di mala amministrazione è alla base della crescita della corruzione, anche solo tentata; in alcuni casi succede il contrario: il responsabile di servizio o di procedimento influenza (o cerca di influenzare) le scelte discrezionali dell'organo politico, togliendogli il potere/dovere di ponderazione degli interessi e di scelta del migliore equilibrio fra interessi contrapposti nel superiore interesse della comunità; per il raggiungimento dell'obiettivo è necessaria la volontà dell'Amministrazione;

– misure di disciplina del conflitto di interessi: non ritengo siano rilevanti nel contesto specifico, ferma restando la necessità di applicazione sistematica delle norme generali, concretamente ostacolata dall'assenza di un ufficio personale;

– misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*): non ritengo siano rilevanti nel contesto specifico, data la dimensione dell'Ente e il contesto esterno.

Il PNA richiede che l'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a tre requisiti:

1. *Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio,*
2. *Sostenibilità economica e organizzativa delle misure,*
3. *Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.*

### **Misure generali**

Sulla base del contesto interno del Comune, le misure generali attivabili da parte del RPC, con la collaborazione dei Responsabili di Servizio, sono le seguenti:

- misure di controllo: ampliamento della percentuale di atti da sottoporre a controllo interno e attuazione delle prescrizioni da parte dei Responsabili di Servizio;
- misure di trasparenza: ampliamento e miglioramento della qualità dei dati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale.

Le ulteriori misure attivabili da parte del RPC, con la collaborazione del Sindaco, della Giunta e del Consiglio, sono le seguenti:

- misure di regolamentazione: revisione dei regolamenti e dello statuto;
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici: riorganizzazione degli uffici e servizi comunali;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti: la riorganizzazione degli uffici e servizi deve avere quale allegato l'elenco dei procedimenti di competenza di ciascun ufficio e servizio;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione: incontri e dibattiti con la popolazione, in particolare con gli studenti e rappresentanti del mondo associativo sui valori della trasparenza e della legalità.

Il PNA richiede che “per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:  
- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;

- *i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;*
- *gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.*

Relativamente alle caratteristiche delle misure generali proposte si individuano le seguenti:

- misure di controllo: ampliamento della percentuale di atti da sottoporre a controllo interno o della frequenza e verifica dell'attuazione delle prescrizioni da parte dei responsabili di servizio; responsabile il RPC; monitoraggio: semestrale; valori attesi: non risulta siano stati definiti criteri specifici per i controlli finora svolti;
- misure di trasparenza: ampliamento e miglioramento della qualità dei dati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale; responsabile il RPC; monitoraggio: semestrale; valori attesi: completamento e miglioramento della sezione, finalizzata alla maggiore comprensibilità/fruibilità da parte del cittadino.

## **Misure particolari**

### **Area di rischio contratti pubblici**

**Rispetto a quest'area, considerata dal PNA di particolare rilevanza rispetto al rischio di corruzione, ho adottato le seguenti misure:**

- determinazione 01 del 22.10.2015 - definizione delle modalità di stipula dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, in attuazione dell'art. 11, comma 13, del D.Lgs. n. 163/2006 e successive modifiche (codice unico appalti);
  - determinazione 02 del 22.10.2015 - stipula dei contratti di appalto di lavori servizi e forniture in forma pubblica amministrativa con modalità elettronica – direttive, in attuazione del D.Lgs. n. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale);
  - determinazione 03 del 22.10.2015 - definizione degli schemi dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, nella forma pubblica - amministrativa e della scrittura privata autenticata, che i responsabili di servizio devono utilizzare per la stipula;
- ritengo tali misure importanti al fine di eliminare il rischio di stipula di contratti in assenza, totale o parziale, dei presupposti stabiliti dalla legge; tali misure tuttavia non sono in grado, di per sé, di eliminare il rischio di corruzione nell'area.

Il PNA individua il seguente elenco esemplificativo di sottoaree di rischio:

- *definizione dell'oggetto dell'affidamento,*
- *individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento,*
- *requisiti di qualificazione e di aggiudicazione,*
- *valutazione e verifica dell'anomalia delle offerte,*
- *gestione delle procedure negoziate e di affidamento diretto,*
- *revoca del bando,*
- *redazione del cronoprogramma,*
- *adozione di varianti,*
- *subappalto,*
- *utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.*

**La prima misura concreta di attenuazione del rischio é il potenziamento del personale del servizio tecnico, con la copertura del posto vacante.** Ho sollecitato fin dall'inizio il responsabile, ma il procedimento resta fermo, da oltre due anni, a causa della carenza di personale. Su mia proposta, la Giunta ha approvato la modifica del regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi circa la presidenza e nomina delle commissioni di gara e di concorso, che è stata ricondotta alla responsabilità del segretario comunale.

**La seconda misura concreta di attenuazione del rischio è la verifica delle proposte di deliberazione concernenti direttive per l'appalto (di servizi, lavori e forniture),** rispetto alle quali ho disposto l'eliminazione sistematica di ogni riferimento alla denominazione (o ragione sociale) del soggetto individuato come destinatario dell'affidamento, anche se proposto dal responsabile di servizio o (per ragioni oggettive) in posizione di monopolio (o di esclusiva) nel settore merceologico specifico, nel rispetto della regola del codice unico degli appalti per cui la definizione delle modalità di selezione del contraente sono di esclusiva competenza dell'organo gestionale (responsabile di servizio), che le esercita in conformità all'ordinamento con la determinazione a contrattare.

**La terza misura concreta è la definizione di una circolare che spieghi i limiti operativi nei casi di rinnovo e proroga dei contratti di appalto,** al fine di consentire la concreta attuazione dei principi di pubblicità, di trasparenza delle procedure e di libera concorrenza. La circolare sarà emanata dopo l'approvazione del piano da parte della Giunta.

Il PNA suggerisce di *“procedere alla scomposizione del sistema di affidamento prescelto nelle seguenti fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione”*.

Il PNA ritiene rilevanti i seguenti elementi:

- *numero di gare gestite dall'unità;*
- *importo medio dei contratti;*
- *numero di procedure negoziate con o senza bando;*
- *numero di affidamenti diretti e relative modalità;*
- *rispetto dei tempi di esecuzione e/o entità media degli scostamenti;*
- *rispetto dei termini di pagamento alle imprese e/o entità media degli scostamenti;*
- *rispetto degli obblighi di approvvigionamento centralizzato e mediante strumenti elettronici di acquisto;*
- *numero di varianti in corso d'opera;*
- *numero di proroghe;*
- *numero di bandi annullati in via di autotutela o in sede giurisdizionale;*
- *numero di opere incompiute rispetto alle programmate;*
- *ricorrenza nelle aggiudicazioni degli stessi operatori economici.*

Allo stato attuale delle conoscenze, non mi è possibile approfondire tali aspetti. Apposite richieste saranno fatte ai responsabili di servizio. Dai dati che saranno forniti deriverà l'analisi di dettaglio.

Il PNA richiede:

- *di rendere intellegibili i processi di approvvigionamento*
- *creare un collegamento tra gli obiettivi di performance assegnati agli uffici acquisti e il rispetto della misure di prevenzione della corruzione*
- *collegare questa sezione del PTPC agli strumenti di programmazione (anche finanziaria e contabile) in modo da valutare la possibilità di adottare misure particolari per gli appalti che saranno oggetto delle principali scelte di investimento.*

## **Fasi delle procedure di approvvigionamento**

### **Programmazione**

La mancanza del tempo necessario al responsabile di servizio/procedimento per effettuare l'analisi e redigere gli atti di programmazione è una delle cause fondamentali della mala amministrazione, spesso concomitante con l'interferenza dell'organo politico nella gestione della procedura.

Caso emblematico di interferenza e distorsione sistematica delle procedure quello dei bandi regionali per il finanziamento di opere pubbliche, che si aggiungono alla programmazione definita dal piano triennale delle opere pubbliche, stravolgendolo ogni volta in termini operativi, con risultati negativi in termini di gestione dei vari interventi nel suo complesso.

Per l'affidamento degli incarichi di progettazione, direzione, collaudo e sicurezza dei lavori, storicamente la commistione fra Giunta e responsabile di servizio è, in generale nei Comuni, elevata. Ad aggravare tale fenomeno di mala amministrazione sono stati, negli anni scorsi, i bandi regionali per la concessione di finanziamenti/contributi per la realizzazione di opere pubbliche, che spesso richiedono quale presupposto per l'accesso la disponibilità di un progetto, preliminare o definitivo - esecutivo, la cui realizzazione nei tempi brevi (o brevissimi) previsti dal bando è quasi sempre impossibile.

Sulla base delle richieste contenute nei bandi regionali, in particolare nei cosiddetti "bandi a sportello" nei quali le domande (corredate dai progetti) venivano ammesse nell'ordine di presentazione delle richieste via internet sul sito della Regione, nei Comuni si è diffusa negli anni una prassi consistente nella richiesta informale (da parte degli organi politici) di redazione di progetti a studi professionali esterni; i relativi elaborati, non essendo preceduti da incarico, venivano consegnati al responsabile servizio tecnico, cui era chiesto di sottoscriverli come propri (falsamente), con la promessa (verbale), in caso ammissione a finanziamento/contributo, di affidamento dell'incarico per i successivi livelli di progettazione e per la direzione, collaudo e sicurezza dei lavori.

Data la carenza di personale nella maggioranza degli uffici tecnici comunali la capacità di redazione all'interno degli uffici tecnici comunali di progetti di opere pubbliche cantierabili è molto bassa.

La scarsità di risorse impedisce alle Amministrazioni, nella maggior parte dei casi, di aver a disposizione un "parco-progetti", che è possibile solo con l'affidamento all'esterno della redazione di progetti indipendentemente dalle effettive esigenze del momento, da utilizzare per le richieste di finanziamento.

Fino a quanto la Regione continuerà a pubblicare bandi per il finanziamento di opere pubbliche chiedendo la presentazione di progetti cantierabili, non potrà essere eliminata la causa dei presunti casi di corruzione, denunciati dalla magistratura inquirente sarda nel 2014 e definiti dalle cronache giornalistiche locali con la definizione di "sindacopoli".

Per le opere pubbliche ordinarie, i fenomeni di mala amministrazione nell'affidamento degli incarichi, presupponendo che il funzionario responsabile del procedimento e il responsabile di servizio siano (come nella maggior parte dei casi) persone oneste e competenti, si riducono fortemente, in quanto la cultura amministrativa e la conoscenza del codice degli appalti sono cresciuti molto negli anni e molti responsabili di servizio hanno maturato consapevolezza del proprio ruolo e della connessa responsabilità, ed imparato a difendersi dalle pressioni e dalle ingerenze di molti Sindaci e Assessori.

### **Possibili eventi rischiosi**

Nel settore degli appalti di lavori.

**La richiesta di un progetto esecutivo da allegare alla richiesta di partecipazione, contenuta nei bandi regionali, costituisce causa di mala amministrazione.** A causa della mancanza di risorse, che impedisce ai piccoli Comuni di dotarsi preventivamente di progetti nei vari settori di competenza, e del poco tempo a disposizione per la loro redazione (i bandi richiedono in genere tempi brevissimi per la presentazione delle domande) l'unico modo che resta per partecipare ai bandi è che il politico chieda ad un tecnico esterno di redigere (magari in pochi giorni e quindi in modo tecnicamente non accurato e professionale) un progetto (preliminare o esecutivo) basandosi sul budget stabilito dal bando e di consegnarlo informalmente.

Il responsabile del servizio tecnico è costretto, sotto la pressione degli Amministratori i quali gli paventano l'impossibilità (in caso contrario) di partecipare al bando regionale e quindi di ottenere il finanziamento dell'opera (che è sempre ritenuta indispensabile per il benessere della comunità e quindi irrinunciabile), a sottoscrivere come proprio il progetto redatto dallo studio professionale esterno, soggetto che rinuncia a chiedere il pagamento del corrispettivo spettante per la progettazione, dietro la promessa (verbale) di affidamento dell'appalto delle fasi successive di direzione, collaudo e responsabilità della sicurezza, in caso di finanziamento dell'opera/lavoro.

L'affidamento dell'appalto del servizio di progettazione (fase necessaria rispetto alla redazione del progetto) viene saltato.

Il responsabile del servizio tecnico viene indotto a sottoscrivere un falso ideologico, penalmente perseguibile.

Questo perché il progetto è richiesto dal bando della Regione. Come se la necessità di partecipare ai bandi regionali di finanziamento sia ragione sufficiente a sovvertire le regole del codice degli appalti.

Questo, con le possibili varianti, lo schema utilizzato da molte Amministrazioni Comunali, di recente indagato dalla magistratura sarda, noto alle cronache giornalistiche con la definizione di "sindacopoli".

Nel settore degli appalti di servizi.

**In base al nuovo codice degli appalti, gli affidamenti nel settore dei servizi sociali e della ristorazione scolastica devono essere aggiudicati con il sistema della OEPV.**

**Infatti l'art. 95 del D.Lgs. n. 50/2016 stabilisce:**

*2. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96.*

*3. Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:*

*a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 2;*

*b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro;*

*8. I documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub- pesi o sub-punteggi.*

*9. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa.*

L'utilizzo del sistema della OEPV è complicato dall'obbligo di applicazione della metodologia necessaria per effettuare la ponderazione delle offerte.

Nel vecchio codice degli appalti, le metodologie di applicazione del metodo della OEPV erano previste e regolate dal regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. n. 207/201 ed in particolare nei seguenti allegati:

- lavori pubblici: all. G
- concorsi di progettazione: all. I
- forniture e altri servizi: all. P.

Si veda per la loro illustrazione il Quaderno dell'ANAC del dicembre 2011, che effettua un confronto tra le varie metodologie.

Nel vecchio codice degli appalti l'art. 20 disponeva l'esclusione degli appalti di cui all'allegato II B, tra i quali quelli relativi ai servizi sociali e alla ristorazione, dalla sua sfera di applicazione; per effetto di tale esclusione, in tali appalti, che in genere si svolgevano secondo il metodo della OEPV, non si dovevano applicare le metodologie di applicazione della OEPV stabilite dal DPR 207/2010, facilitando notevolmente il lavoro della commissione.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice, non è prevista l'esclusione dalle regole del D.Lgs. n. 50/2016 degli appalti relativi ai servizi sociali e alla ristorazione.

Poiché l'art. 216 del D.Lgs. n. 50/2016 non richiama gli allegati al D.P.R. n. 207/2010, l'art. 95, comma 9, deve essere interpretato nel senso che il metodo di ponderazione delle offerte deve essere stabilito, di volta in volta, nel bando o avviso di gara.

#### **Anomalie significative**

In assenza di dati specifici relativi agli appalti del Comune, che saranno richiesti ai responsabili di servizio, non mi è possibile esprimere valutazioni sulla gestione.

## **Indicatori**

In assenza di dati specifici relativi alla gestione degli appalti, che saranno richiesti ai responsabili di servizio, non mi è possibile costruire indicatori, che consentano di segnalare eventuali situazioni di rischio.

## **Possibili misure**

Il PNA prende in considerazione le seguenti misure di prevenzione del rischio per l'area degli appalti:

- *Obbligo di adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità e tempistica della prestazione, sulla base di esigenze effettive e documentate emerse da apposita rilevazione nei confronti degli uffici richiedenti.*
- *Audit interni su fabbisogno e adozione di procedure interne per rilevazione e comunicazione dei fabbisogni in vista della programmazione, accorpando quelli omogenei.*
- *Programmazione annuale anche per acquisti di servizi e forniture.*
- *Per servizi e forniture standardizzabili, nonché lavori di manutenzione ordinaria, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro e verifica delle convenzioni/accordi quadro già in essere.*
- *Controllo periodico e monitoraggio dei tempi programmati anche mediante sistemi di controllo interno di gestione in ordine alle future scadenze contrattuali (ad esempio, prevedendo obblighi specifici di informazione in relazione alle prossime scadenze contrattuali da parte del responsabile del procedimento ai soggetti deputati a programmare le procedure di gara).*
- *In fase di individuazione del quadro dei fabbisogni, predeterminazione dei criteri per individuarne le priorità.*
- *Pubblicazione, sui siti istituzionali, di report periodici in cui siano rendicontati i contratti prorogati e i contratti affidati in via d'urgenza e relative motivazioni.*
- *Per rilevanti importi contrattuali previsione di obblighi di comunicazione/informazione puntuale nei confronti del RPC in caso di proroghe contrattuali o affidamenti d'urgenza da effettuarsi tempestivamente.*
- *Utilizzo di avvisi di preinformazione quand'anche facoltativi.*
- *Adozione di criteri trasparenti per documentare il dialogo con i soggetti privati e con le associazioni di categoria, prevedendo, tra l'altro, verbalizzazioni e incontri aperti al pubblico e il coinvolgimento del RPC.*
- *Adozione di strumenti di programmazione partecipata (debat public, quali consultazioni preliminari, dibattiti pubblici strutturati, informative a gruppi già organizzati) in un momento che precede l'approvazione formale degli strumenti di programmazione dei lavori pubblici, anche al fine di individuare le opere da realizzarsi in via prioritaria.*
- *Formalizzazione dell'avvenuto coinvolgimento delle strutture richiedenti nella fase di programmazione, in modo da assicurare una maggiore trasparenza e tracciabilità dell'avvenuta condivisione delle scelte di approvvigionamento.*

**Data l'importanza di garantire concretamente la trasparenza degli affidamenti e la concorrenza degli aventi diritto, in tutti gli appalti é necessario intervenire nella fase (critica) della determinazione a contrattare, con una misura articolata in due sottomisure:**

- **definire i contenuti minimi della determinazione a contrattare;**
- **stabilire l'obbligo di comunicazione preventiva dello schema di determina a contrattare al RPC nei casi di:**
  - affidamento diretto di appalti (di servizi, di lavori, di forniture) di importo superiore ad euro 10.000,00;
  - affidamento di appalti pluriennali;
  - rinnovo/proroga di contratti di appalto.

**Nel settore dei servizi alla persona e della ristorazione, dato l'obbligo introdotto dal nuovo codice degli appalti di aggiudicare con il sistema della OEPV, si ritiene opportuno suggerire le seguenti alternative:**

- **prevedere, quale alternativa all'appalto, la gara per accreditamento, finalizzata alla individuazione di una pluralità di operatori specializzati, fra i quali l'utente abbia possibilità di scelta alternativa;**
- **prevedere, quale alternativa alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, l'utilizzo del mercato elettronico, con invio di una richiesta di offerta (R.D.O.) in ribasso ad almeno 5 operatori specializzati.**

## **Progettazione della gara**

In questa fase il PNA ritiene rilevanti i seguenti processi:

- *effettuazione delle consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche;*
- *nomina del responsabile del procedimento;*
- *individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;*
- *individuazione degli elementi essenziali del contratto;*
- *determinazione dell'importo del contratto;*
- *scelta della procedura di aggiudicazione, con particolare attenzione al ricorso alla procedura negoziata;*
- *predisposizione di atti e documenti di gara incluso il capitolato;*
- *definizione dei criteri di partecipazione, del criterio di aggiudicazione e dei criteri di attribuzione del punteggio.*

Il PNA segnala i seguenti eventi rischiosi:

- *la nomina di responsabili del procedimento in rapporto di contiguità con imprese concorrenti (soprattutto esecutori uscenti) o privi dei requisiti idonei e adeguati ad assicurarne la terzietà e l'indipendenza;*
- *la fuga di notizie circa le procedure di gara ancora non pubblicate, che anticipino solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara;*
- *l'attribuzione impropria dei vantaggi competitivi mediante utilizzo distorto dello strumento delle consultazioni preliminari di mercato;*
- *l'elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali (ad esempio, concessione in luogo di appalto) o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore;*
- *predisposizione di clausole contrattuali dal contenuto vago o vessatorio per disincentivare la partecipazione alla gara ovvero per consentire modifiche in fase di esecuzione;*
- *definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es. clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);*
- *prescrizioni del bando e delle clausole contrattuali finalizzate ad agevolare determinati concorrenti; l'abuso delle disposizioni in materia di determinazione del valore stimato del contratto al fine di eludere le disposizioni sulle procedure da porre in essere;*
- *la formulazione di criteri di valutazione e di attribuzione dei punteggi (tecnici ed economici) che possono avvantaggiare il fornitore uscente, grazie ad asimmetrie informative esistenti a suo favore ovvero, comunque, favorire determinati operatori economici.*

## **Anomalie significative**

Fra quelle possibili nella materia degli appalti, il PNA prende in considerazione le seguenti:

- *il fatto che non sia garantita una corretta alternanza nel ruolo di responsabile del procedimento o che il RP venga spesso supportato dai medesimi tecnici esterni;*
- *l'assenza di adeguati approfondimenti atti a chiarire le motivazioni economiche e giuridiche alla base del ricorso a moduli concessori ovvero altre fattispecie contrattuali anziché ad appalti;*
- *la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto;*
- *la previsione di requisiti restrittivi di partecipazione;*
- *nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati;*
- *la fissazione di specifiche tecniche discriminatorie (bandi – fotografia); insufficiente stima del valore dell'appalto senza computare la totalità dei lotti;*
- *insufficiente stima del valore dell'appalto di servizi e/o forniture senza tener conto della conclusione di contratti analoghi nel periodo rilevante in base all'art. 29 del Codice;*
- *l'acquisto autonomo di beni presenti in convenzioni, accordi quadro e mercato elettronico;*

- il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione della determina a contrarre per le procedure negoziate;
- la non contestualità nell'invio degli inviti a presentare offerte;
- la redazione di progetti e capitolati approssimativi e che non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva;
- la previsione di criteri di aggiudicazione della gara eccessivamente discrezionali o incoerenti rispetto all'oggetto del contratto;
- il ricorso al criterio dell'OEPV, nei casi di affidamenti di beni e servizi standardizzati, o di lavori che non lasciano margini di discrezionalità all'impresa e viceversa, l'adozione del massimo ribasso per prestazioni non sufficientemente dettagliate;
- in caso di ammissione di varianti in sede di offerta, mancata specificazione nel bando di gara di limiti di ammissibilità.

**E' necessario effettuare un monitoraggio degli appalti affidati dal servizio socio – culturale.** Apposita richiesta di dati sarà fatta al responsabile del servizio dopo l'approvazione del piano.

### **Indicatori**

**E' necessario conoscere nel dettaglio il numero e l'importo degli affidamenti, fatti in un arco temporale di medio – lungo periodo, che hanno utilizzato come criterio di scelta la OEPV.** Apposita richiesta sarà indirizzata al responsabile del servizio socio – culturale dopo l'approvazione del piano.

In assenza di dati relativi alla gestione degli appalti, non mi è possibile ipotizzare indicatori, al fine di fare emergere eventuali situazioni di rischio.

### **Esemplificazione di possibili misure**

Il PNA esemplifica le seguenti misure possibili, in generale:

1. *Previsione di procedure interne che individuino criteri di rotazione nella nomina del RP e atte a rilevare l'assenza di conflitto di interesse in capo allo stesso.*
2. *Effettuazione di consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori e adeguata verbalizzazione/registrazione delle stesse.*
3. *Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale (ad esempio appalto vs. concessione).*
4. *Adozione di direttive interne/linee guida che introducano criteri stringenti ai quali attenersi nella determinazione del valore stimato del contratto avendo riguardo alle norme pertinenti e all'oggetto complessivo del contratto.*
5. *Audit su bandi e capitolati per verificarne la conformità ai bandi tipo redatti dall'ANAC e il rispetto della normativa anticorruzione.*
6. *Adozione di direttive interne/linee guida che limitino il ricorso al criterio dell'OEPV in caso di affidamenti di beni e servizi standardizzati, o di lavori che non lasciano margini di discrezionalità all'impresa.*
7. *Obbligo di dettagliare nel bando di gara in modo trasparente e congruo i requisiti minimi di ammissibilità delle varianti progettuali in sede di offerta.*
8. *Sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti nella redazione della documentazione di gara di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto della gara.*
9. *Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.*
10. *Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità.*
11. *Misure di trasparenza volte a garantire la nomina di RP a soggetti in possesso dei requisiti di professionalità necessari.*

12. *Pubblicazione di un avviso in cui la stazione appaltante rende nota l'intenzione di procedere a consultazioni preliminari di mercato per la redazione delle specifiche tecniche.*

Riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria, il PNA esemplifica le seguenti misure possibili:

1. *Preventiva individuazione, mediante direttive e circolari interne, di procedure atte ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti da parte del RP.*
2. *Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.*
3. *Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare.*
4. *Direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, anche con riguardo alla pubblicità delle sedute di gara e alla pubblicazione della determina a contrarre ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013.*
5. *Check list di verifica degli adempimenti da porre in essere, anche in relazione alle direttive/linee guida interne adottate, da trasmettersi periodicamente al RPC.*
6. *Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante.*
7. *Obbligo di comunicare al RPC la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo dalla stazione appaltante).*
8. *Verifica puntuale da parte dell'ufficio acquisti della possibilità di accorpate le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi o di esecuzione dei lavori omogenei.*
9. *Direttive/linee guida interne che introducano come criterio tendenziale modalità di aggiudicazione competitive ad evidenza pubblica ovvero affidamenti mediante cottimo fiduciario, con consultazione di almeno 5 operatori economici, anche per procedure di importo inferiore a 40.000 euro.*
10. *Obbligo di effettuare l'avviso volontario per la trasparenza preventiva.*
11. *Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici con applicazione del principio della rotazione, previa fissazione di criteri generali per l'iscrizione.*

Molte delle misure individuate dal PNA sono meritevoli di valutazione. Dato il tempo a disposizione, potranno essere studiate solo in anni successivi.

### **Selezione del contraente**

Il PNA segnala come rilevanti i seguenti aspetti.

*Processi e procedimenti rilevanti:*

- *la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari;*
- *la fissazione dei termini per la ricezione delle offerte;*
- *il trattamento e la custodia della documentazione di gara;*
- *la nomina della commissione di gara;*
- *la gestione delle sedute di gara;*
- *la verifica dei requisiti di partecipazione;*
- *la valutazione delle offerte e la verifica di anomalia dell'offerte;*
- *l'aggiudicazione provvisoria;*
- *l'annullamento della gara;*
- *la gestione di elenchi o albi di operatori economici.*

*Possibili eventi rischiosi:*

- *azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara;*
- *applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito;*
- *nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti;*

- *alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo.*

*Anomalie significative:*

- *assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante,*
- *immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando,*
- *mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità),*
- *alto numero di concorrenti esclusi,*
- *presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi,*
- *assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata,*
- *assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza,*
- *presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.*

*Indicatori:*

- *numero di procedure attivate in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta*
- *numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate per ciascuna procedura attivata in un definito arco temporale*

*Esemplificazione di possibili misure:*

- *Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; in caso di documentazione non accessibile online, predefinizione e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari.*
- *Pubblicazione del nominativo dei soggetti cui ricorrere in caso di ingiustificato ritardo o diniego dell'accesso ai documenti di gara.*
- *Direttive/linee guida interne che individuino in linea generale i termini (non minimi) da rispettare per la presentazione delle offerte e le formalità di motivazione e rendicontazione qualora si rendano necessari termini inferiori.*
- *Predisposizione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte (ad esempio prevedendo che, in caso di consegna a mano, l'attestazione di data e ora di arrivo avvenga in presenza di più funzionari riceventi; ovvero prevedendo piattaforme informatiche di gestione della gara).*
- *Direttive/linee guida interne per la corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive, per la menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta ed individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici).*
- *Obblighi di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni e eventuali consulenti.*
- *Tenuta di albi ed elenchi di possibili componenti delle commissioni di gara suddivisi per professionalità.*
- *Scelta dei componenti delle commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti, mediante estrazione a sorte in un'ampia rosa di candidati.*
- *Sistemi di controllo incrociato sui provvedimenti di nomina di commissari e consulenti, anche prevedendo la rendicontazione periodica al RPC, almeno per contratti di importo rilevante, atti a far emergere l'eventuale frequente ricorrenza dei medesimi nominativi o di reclami/segnalazioni sulle nomine effettuate.*
- *Rilascio da parte dei commissari di dichiarazioni attestanti:*
  - a) l'esatta tipologia di impiego/lavoro, sia pubblico che privato, svolto negli ultimi 5 anni;*
  - b) di non svolgere o aver svolto «alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta» (art. 84, co. 4, del Codice);*

c) se professionisti, di essere iscritti in albi professionali da almeno 10 anni (art. 84, co. 8, lett. a), del Codice);

d) di non aver concorso, «in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi» (art. 84, co. 6, del Codice);

e) di non trovarsi in conflitto di interesse con riguardo ai dipendenti della stazione appaltante per rapporti di coniugio, parentela o affinità o pregressi rapporti professionali;

f) assenza di cause di incompatibilità con riferimento ai concorrenti alla gara, tenuto anche conto delle cause di astensione di cui all'articolo 51 c.p.c., richiamato dall'art. 84 del Codice.

- Introduzione di misure atte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione.

- Nel caso in cui si riscontri un numero significativo di offerte simili o uguali o altri elementi, adeguata formalizzazione delle verifiche espletate in ordine a situazioni di controllo/collegamento/accordo tra i partecipanti alla gara, tali da poter determinare offerte "concordate".

- Check list di controllo sul rispetto, per ciascuna gara, degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico.

- Direttive interne che prevedano l'attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventato annullamento e/o revoca della gara.

- Obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia presentata un'unica offerta valida/credibile.

- Audit interno sulla correttezza dei criteri di iscrizione degli operatori economici negli elenchi e negli albi al fine di accertare che consentano la massima apertura al mercato (ad esempio, verifica dell'insussistenza di limitazioni temporali per l'iscrizione) e sulla correttezza dei criteri di selezione dagli elenchi/albi al fine di garantirne l'oggettività.

- Rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio dei rapporti con enti/sogetti, con i quali sono stati stipulati contratti, interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti dell'servizio.

- Per le gare di importo più rilevante, acquisizione da parte del RP di una specifica dichiarazione, sottoscritta da ciascun componente della commissione giudicatrice, attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria della gara e con l'impresa seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni.

- Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta.

- Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione.

- Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di gara.

- Pubblicazione sul sito internet della amministrazione, per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione definitiva.

- Obbligo di preventiva pubblicazione online del calendario delle sedute di gara.

Molte delle misure individuate dal PNA sono meritevoli di valutazione. Dato il tempo a disposizione, potranno essere studiate soltanto in anni successivi, con la collaborazione dei responsabili di servizio all'individuazione di quelle più adatte alle procedure di gara effettuate.

## **Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto**

Il PNA segnala come rilevanti i seguenti aspetti.

*Processi e procedimenti rilevanti:*

– *verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto,*

- *effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti,*
- *esclusioni e aggiudicazioni,*
- *formalizzazione dell'aggiudicazione definitiva e stipula del contratto.*

*Possibili eventi rischiosi:*

- *alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti,*
- *alterazione dei contenuti delle verifiche per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria,*
- *violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi o non aggiudicatari .*

*Anomalie significative:*

- *presenza di denunce/ricorsi da parte dei concorrenti ovvero dell'aggiudicatario che evidenzino una palese violazione di legge da parte dell'amministrazione,*
- *mancata, inesatta, incompleta o intempestiva effettuazione delle comunicazioni inerenti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni di cui all'art. 79 del Codice,*
- *immotivato ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva e/o nella stipula del contratto, che possono indurre l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto.*

*Indicatori:*

- *rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame.*

*Esemplificazione di possibili misure:*

- *Direttive interne che assicurino la collegialità nella verifica dei requisiti, sotto la responsabilità del dirigente dell'ufficio acquisti e la presenza dei funzionari dell'ufficio, coinvolgendoli nel rispetto del principio di rotazione,*
- *Check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice,*
- *Introduzione di un termine tempestivo di pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione,*
- *Formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni.*

Le criticità e le misure individuate dal PNA mettono in evidenza la profonda distanza tra il modello organizzativo di (normale) di gestione dell'appalto e la realtà organizzativa del piccolo Comune, nel quale il responsabile del procedimento (che spesso coincide con il responsabile di servizio) deve redigere e svolgere (quasi) sempre da solo tutte le fasi del procedimento di gara, nel tempo disponibile fra gli altri adempimenti dell'ufficio, numerosi e mutevoli; l'assenza nei piccoli Comuni di un ufficio appalti rende non più rinviabile l'organizzazione di uffici comuni specializzati nella gestione degli appalti, definiti dal legislatore "centrali uniche di committenza", la cui sede dovrebbe essere l'Unione dei Comuni, Ente territoriale di secondo livello.

Finora constato l'assenza di azioni concrete sull'argomento, che (prima o poi) finirà per diventare di attualità e che il legislatore regionale ha risolto con l'ennesimo rinvio del termine per la gestione associata, contenuto nella legge di riordino delle autonomie locali n. 2/2016.

Senza professionalità di livello adeguato, di profilo direttivo, che uniscano solida preparazione sul codice degli appalti e affidabilità/correttezza nella gestione delle fasi della gara, l'obiettivo di organizzazione di uffici comuni non potrà essere raggiunto.

Occorre costituire gruppi di lavoro composti di dipendenti competenti, rapidi ed efficienti, da cui dipende la funzionalità degli Enti che andranno ad associarsi. Date le condizioni organizzative delle Unioni, prive di personale e l'impossibilità dei Comuni di piccola dimensione di privarsi delle poche unità di personale in servizio per trasferirle all'Unione, credo sia necessario pensare alla stipula di convenzioni di servizio intercomunali, per organizzare razionalmente il lavoro dei dipendenti che nei Comuni gestiscono gli appalti.

## **Esecuzione del contratto**

Il PNA segnala come rilevanti i seguenti aspetti.

### *Processi e procedimenti rilevanti:*

- *approvazione delle modifiche del contratto originario;*
- *autorizzazione al subappalto;*
- *ammissione delle varianti;*
- *verifiche in corso di esecuzione;*
- *verifica delle disposizioni in materia di sicurezza con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI);*
- *apposizione di riserve;*
- *gestione delle controversie;*
- *effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.*

### *Possibili eventi rischiosi:*

- *mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto o nell'abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore (ad esempio, per consentirgli di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni o di dover partecipare ad una nuova gara),*
- *approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'onere (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito un confronto concorrenziale più ampio,*
- *Con riferimento al subappalto, un possibile rischio consiste nella mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, nonché nella mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore,*
- *apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi, il ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie per favorire l'esecutore o il mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti.*

### *Anomalie significative:*

- *motivazione illogica o incoerente del provvedimento di adozione di una variante, con specifico riferimento al requisito dell'imprevedibilità dell'evento che la giustifica, o alla mancata acquisizione, ove le modifiche apportate lo richiedano, dei necessari pareri e autorizzazioni o ancora all'esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia,*
- *concessione di proroghe dei termini di esecuzione,*
- *mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'ANAC delle varianti,*
- *presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore derivante dalla necessità di modifica del progetto,*
- *assenza del Piano di Sicurezza e coordinamento,*
- *ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge,*

- *assenza di adeguata istruttoria dei dirigenti responsabili che preceda la revisione del prezzo.*

#### *Indicatori:*

- *rapporto tra numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti in un determinato arco temporale,*
- *rapporto tra numero di affidamenti interessati da proroghe e numero complessivo di affidamenti.*

#### *Esemplificazione di possibili misure:*

- *Check list relativa alla verifica dei tempi di esecuzione, da effettuarsi con cadenza prestabilita e trasmettersi al RPC e agli uffici di controllo interno al fine di attivare specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto al cronoprogramma,*
- *Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo,*
- *Fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una certificazione con valore interno, da inviarsi al RPC da parte del RP, che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante),*
- *Verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti*
- *Definizione di un adeguato flusso di comunicazioni al fine di consentire al RP ed al RPC di avere tempestiva conoscenza dell'osservanza degli adempimenti in materia di subappalto,*
- *In caso di subappalto, ove si tratti di società schermate da persone giuridiche estere o fiduciarie, obbligo di effettuare adeguate verifiche per identificare il titolare effettivo dell'impresa subappaltatrice in sede di autorizzazione del subappalto,*
- *Per opere di importo rilevante, pubblicazione online di rapporti periodici che sintetizzino, in modo chiaro ed intellegibile, l'andamento del contratto rispetto a tempi, costi e modalità preventivate in modo da favorire la più ampia informazione possibile,*
- *Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, dei provvedimenti di adozione delle varianti,*
- *Fermo restando l'obbligo di oscurare i dati personali, relativi al segreto industriale o commerciale, pubblicazione degli accordi bonari e delle transazioni.*

Deve essere fatta chiarezza sul concetto di variante e sulla gestione di tale istituto da parte sia degli organi politici sia degli organi gestionali.

Nella maggior parte dei casi, il finanziamento a disposizione per la realizzazione di un'opera o di un lavoro pubblico è, in tutto o in parte, insufficiente al pieno soddisfacimento delle esigenze della comunità.

Dopo la lunga fase di ricerca delle fonti di finanziamento, programmazione e progettazione, appalto, dell'opera/lavoro, la dinamica concorrenziale rimette a disposizione dell'Ente appaltante una somma di denaro derivante dal ribasso offerto dall'aggiudicatario in sede di gara; si tratta spesso di somme rilevanti, prodotte da ribassi a due cifre.

Spontaneo (e ampiamente giustificato) l'intento degli organi politici di utilizzare tale economia, di solito per l'effettuazione di lavori di completamento, che nella maggior parte dei casi il progettista non ha potuto includere nel progetto esecutivo per ragioni di budget, cioè per insufficienza della somma individuata dall'organo politico come investimento complessivo.

Per l'utilizzo del ribasso in lavori complementari spesso si utilizza, impropriamente, l'istituto della variante (o progetto di variante) al progetto esecutivo posto a base di gara, commissionandola al progettista/direttore dei lavori.

In tali casi invece deve essere più correttamente utilizzato lo strumento della redazione di un progetto di completamento dell'opera/lavoro originario, da affidare secondo le regole del codice degli appalti in relazione all'importo dei lavori a base di gara.

Risolto in tal modo il problema dell'utilizzo del ribasso di gara, l'istituto della variante deve essere applicato in modo rigoroso alle fattispecie previste dal codice appalti, motivando caso per caso.

Concrete misure di gestione del procedimento potranno essere pianificate in un secondo tempo, con la collaborazione del responsabile del servizio tecnico.

## **Rendicontazione del contratto**

Il PNA segnala come rilevanti i seguenti aspetti.

### *Processi e procedimenti rilevanti:*

- *nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo),*
- *verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture),*
- *attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento.*

### *Possibili eventi rischiosi:*

- *alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari,*
- *attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti,*
- *rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici,*
- *mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera.*

### *Anomalie significative:*

- *inadeguata rendicontazione l'incompletezza della documentazione inviata dal RP (ai sensi dell'art. 10 co. 7, secondo periodo, DPR 5 ottobre 2010, n. 207),*
- *mancato invio di informazioni al RP (verbali di visita; informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo),*
- *emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite,*
- *mancata acquisizione del CIG o dello smart CIG in relazione al lotto o all'affidamento specifico, ovvero la sua mancata indicazione negli strumenti di pagamento.*

### *Indicatori:*

- *rapporto tra gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi,*
- *rapporto tra gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.*

### *Esemplificazione di possibili misure:*

- *Effettuazione di un report periodico (ad esempio semestrale), da parte dell'ufficio contratti, al fine di rendicontare agli uffici di controllo interno di gestione le procedure di gara espletate, con evidenza degli elementi di maggiore rilievo (quali importo, tipologia di procedura, numero di partecipanti ammessi e esclusi, durata del procedura, ricorrenza dei medesimi aggiudicatari, etc.) in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito,*
- *Per procedure negoziate/affidamenti diretti, pubblicazione di report periodici da parte dell'Ufficio acquisti in cui, per ciascun affidamento, sono evidenziati: le ragioni che hanno determinato l'affidamento; i nominativi degli operatori economici eventualmente invitati a presentare l'offerta e i relativi criteri di individuazione; il nominativo dell'impresa affidataria e i relativi criteri di scelta; gli eventuali altri contratti*

*stipulati con la medesima impresa e la procedura di affidamento; un prospetto riepilogativo di tutti gli eventuali contratti, stipulati con altri operatori economici, aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture identici, analoghi o similari,*

- *Pubblicazione del report periodico sulle procedure di gara espletate sul sito della stazione appaltante,*
- *Predisposizione e pubblicazione di elenchi aperti di soggetti in possesso dei requisiti per la nomina dei collaudatori, da selezionare di volta in volta tramite sorteggio,*
- *Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di collaudo,*
- *Predisposizione di sistemi di controlli incrociati, all'interno della stazione appaltante, sui provvedimenti di nomina dei collaudatori per verificarne le competenze e la rotazione.*

In questa fase i fattori di rischio sono, in genere, meno frequenti rispetto alle precedenti.

Rispetto alla illustrazione del PNA, faccio notare l'assenza nel Comune dell'ufficio appalti e/o acquisti che, adeguatamente strutturato, è alla base della corretta gestione e rendicontazione delle procedure di appalto. Anche in questo caso, è necessaria una interlocuzione con il responsabile del servizio tecnico per esaminare i singoli aspetti, verificare l'esistenza di problematiche e selezionare le misure concrete più idonee per ridurle/eliminarle.

### **Piano per la trasparenza e la tutela dell'integrità per il triennio 2016-2018.**

Il sottoscritto è stato nominato responsabile per la trasparenza del Comune con decreto del Sindaco n. 2 del 07.01.2016.

#### **Trasparenza.**

##### **Accesso telematico a dati, documenti e provvedimenti.**

Le deliberazioni del Consiglio e della Giunta, le determinazioni dei Responsabili dei Servizi e del Segretario, i decreti del Sindaco sono tempestivamente pubblicati e accessibili sul sito internet, sezione albo pretorio. I responsabili dei servizi sono responsabili per la pubblicazione degli atti.

##### **Monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali.**

Per l'avvio di tale funzione mancano il tempo e il personale necessari. Spetta alla Giunta acquisire consapevolezza della necessità di affidare ai responsabili di servizio il monitoraggio dei procedimenti, quale presupposto essenziale per valutare il grado di risposta della struttura alle esigenze dei cittadini e mettere a disposizione personale aggiuntivo.

#### **Ciclo di gestione della performance.**

##### **Piano della performance.**

Non è mai stato approvato un piano esecutivo di gestione - piano dettagliato degli obiettivi (PEG), né altro documento di definizione delle competenze degli organi e, per ogni risorsa di entrata e capitolo di spesa, degli obiettivi, dei tempi e degli impiegati responsabili, ai fini della rendicontazione e della liquidazione del salario accessorio.

La valutazione del rendimento dei dipendenti è stata finora effettuata in base a due sistemi di valutazione del personale, uno per il personale ed uno per i responsabili di servizio, predisposti da una ditta privata incaricata dall'Unione dei Comuni dei Fenici, approvato con deliberazione della Giunta n. 116 del 20.08.2011.

I sistemi di valutazione sono pressoché identici e sono articolati su due parametri:

- performance individuale, intesa come insieme dei risultati raggiunti da ogni dipendente;
- performance organizzativa, intesa come insieme dei risultati raggiunti a livello di Ufficio.

All'interno della performance, si distinguono due tipologie di comportamento:

- comportamenti organizzativi, intesi come comportamenti tenuti durante il servizio;
- obiettivi gestionali, intesi come grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Lo stato complessivo della valutazione delle performance del personale è carente, contraddittorio e confuso. Da un lato ho l'impressione che l'aver, di fatto, messo la procedura di valutazione nelle mani di un organo esterno, con appiattimento delle funzioni da parte dei segretari comunali, sia stato un grave errore strategico, dall'altro che, della situazione di incertezza e confusione generata dalla introduzione di sistemi di valutazione complessi e di fatto ingestibili, i dipendenti abbiano in questi anni approfittato per rivendicare l'attribuzione generalizzata del premio di produttività e quindi per mettere fuori uso l'intera funzione di valutazione e misurazione delle performance.

Le verifiche effettuate sul fondo di produttività 2015 mi hanno consentito di calcolare che la quota disponibile del fondo è il 21,67% del totale, mentre il 78,33% sono le progressioni economiche inglobate negli stipendi dei dipendenti; sottraendo dalla quota disponibile del fondo le indennità fisse negli importi stabiliti dal CCNL, si determina la quota per l'indennità di produttività collettiva, che rappresenta il 7,34% del fondo. **Ne deriva che l'Amministrazione ha minime possibilità di fare leva sull'incentivo monetario per motivare i dipendenti e migliorare la struttura in termini di efficienza/efficacia.**

Le problematiche sulla valutazione del personale sono state da me segnalate alla Giunta, proponendo la revoca del trasferimento della funzione del nucleo di valutazione all'Unione dei Comuni, visti gli esiti negativi del trasferimento di tale competenza.

Con deliberazione del Consiglio n. 04 del 23.02.2016 è stata decisa la revoca del trasferimento all'Unione delle competenze del nucleo di valutazione e del controllo di gestione.

Ora deve essere individuato il soggetto cui attribuire la responsabilità delle valutazioni del personale e approvato un nuovo sistema di valutazione.

#### **Forme di consultazione.**

L'Amministrazione Comunale non ha organizzato forme di consultazione ai fini della predisposizione del piano.

#### **Azioni per la prevenzione del rischio.**

#### **La trasparenza.**

I responsabili di servizio hanno implementato sul sito internet la sezione "Amministrazione trasparente", assicurando ai cittadini piena accessibilità ad una serie di atti dati sull'organizzazione comunale previsti dal D.Lgs. n. 33/2013.

Entro il 31.01.2016 il nucleo di valutazione non ha attestato lo stato di attuazione dei dati pubblicati nelle varie sezioni e sottosezioni al 31.12.2015; tale adempimento sarà effettuato dall'organo di valutazione che sarà nominato dalla Giunta.

Dal controllo effettuato sui dati della sezione trasparenza ho verificato che gli obblighi di pubblicazione stabiliti dalla CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, le cui competenze sono state ora trasferite all'ANAC) con delibere nn. 50/2013 e 77/2013 sono stati in gran parte adempiuti; alcuni dati devono essere integrati o modificati e alcune sezioni devono ancora essere riempite dai responsabili di servizio, sulla base di specifiche direttive.

#### **L'accesso civico.**

Le pubblicazioni previste dal D.Lgs. n. 33/2013 sono obbligatorie. Nel caso in cui i responsabili omettono la pubblicazione di atti, il cittadino ha diritto di ottenere l'accesso agli atti non pubblicati. La richiesta di accesso civico non è sottoposta a limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e deve presentata al responsabile del servizio competente. Entro 30 giorni dalla richiesta il responsabile del servizio deve:

- pubblicare sul sito istituzionale il documento, l'informazione o i dati richiesti;
- trasmettere contestualmente il dato al richiedente o comunicargli l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale (link).

Se il documento, l'informazione o il dato richiesto sono già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, il responsabile deve indicare al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. In caso di ritardo o mancata risposta da parte del responsabile del servizio competente per materia, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo.

Nella sezione trasparenza è pubblicata l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi, che è il segretario comunale. Il titolare del potere sostitutivo, ricevuta la richiesta del cittadino, verifica la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione in base alla legge. I termini per il suo adempimento sono pari alla metà di quello originariamente previsto.

Per la tutela del diritto di accesso civico si applica il D.Lgs. n. 104/2010.

L'inoltro da parte del cittadino della richiesta di accesso civico comporta da parte del responsabile della trasparenza l'obbligo di segnalare:

- all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- al sindaco e al nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

### **Il codice di comportamento dei dipendenti.**

Il precedente segretario comunale ha predisposto il codice di comportamento dei dipendenti e collaboratori comunali, approvato dalla Giunta con deliberazione n. 04 del 14.01.2014 e pubblicato sul sito internet istituzionale.

### **La rotazione del personale.**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta, secondo l'ANAC, una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Tenuto conto delle specificità del comparto Regioni – Autonomie Locali e dei Comuni in particolare, l'intesa raggiunta tra Governo, Regioni ed Enti locali, rep. n. 79/CU del 24.07.2013, ha stabilito che *“ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel P.T.P.C. con adeguata motivazione”*.

Per alcune tipologie di posizione organizzativa fra loro affini, e per alcuni profili professionali, la rotazione o mobilità interna potrebbe essere teoricamente possibile, con un adeguato periodo di riprofessionalizzazione, sempre che l'Ente abbia la possibilità di affidare la responsabilità, per il periodo necessario, ad altro soggetto.

In mancanza di adeguata riprofessionalizzazione, la rotazione produrrebbe, qualora attuata, il blocco o un notevole rallentamento dell'attività gestionale, in tutti o nella maggior parte degli uffici comunali.

Ritengo che la misura non sia applicabile nell'Ente, in ragione del profilo professionale differenziato e della notevole specializzazione delle competenze richieste a ciascun responsabile di servizio, elemento che di fatto rende, in tutto o in parte, i singoli dipendenti non idonei professionalmente ad assumere la responsabilità di un servizio diverso da quello di appartenenza.

### **L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.**

L'art. 1, comma 41, della l. n. 190/2012 ha introdotto nella l. n. 241/1990 l'art. 6 bis, che stabilisce: *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.”*

La norma è coordinata con l'art. 6 del Codice di comportamento, che stabilisce: *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il*

*dependente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.*”.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al responsabile del servizio, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il responsabile del servizio deve valutare la segnalazione e rispondere per iscritto al dipendente sollevandolo dall'incarico o motivando le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte del dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico, esso dovrà essere affidato ad altro dipendente o, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il responsabile del servizio dovrà assumere in proprio la responsabilità del procedimento. Se il conflitto riguarda un responsabile del servizio, provvede il segretario comunale.

### **Le limitazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio, di attività ed incarichi extra-istituzionali.**

Il cumulo in capo ad un responsabile di servizio o dipendente di incarichi conferiti dall'Amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dipendente stesso.

Lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del responsabile di servizio o dipendente può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la l. n. 190/2012 ha modificato il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo che:

- un regolamento deve individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche;
- le amministrazioni devono adottare criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e di autorizzazione degli incarichi extra istituzionali.

In sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali le amministrazioni devono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche potenziale.

Il dipendente deve comunicare al responsabile del servizio anche l'attribuzione di incarichi gratuiti; in questi casi il responsabile del servizio, pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione, deve valutare tempestivamente (entro 5 giorni) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico; gli incarichi a titolo gratuito da comunicare sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione di appartenenza.

L'obbligo di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica si estende anche agli incarichi gratuiti; gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, dalle pubbliche amministrazioni devono essere comunicati al Dipartimento in via telematica entro 15 giorni; apposite indicazioni sono sul sito [www.perlapa.gov.it](http://www.perlapa.gov.it) nella sezione relativa all'anagrafe delle prestazioni.

E' prevista un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente ricevuto, caso per cui vi è la competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

### **Le limitazioni al conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti.**

Il D.Lgs. n. 39/2013 ha disciplinato:

- ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- ipotesi di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

I capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi previsti in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle predette limitazioni sono nulli. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le sanzioni previste dall'art. 18.

### **Le incompatibilità specifiche per le posizioni dirigenziali.**

Se si riscontra una situazione di incompatibilità, il segretario comunale deve fare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato.

### **Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro.**

La l. n. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione, con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I dipendenti interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura. I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Ente, qualunque sia la causa di cessazione (ed anche in caso di collocamento in quiescenza), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede:

- sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

### **L'ufficio per i procedimenti disciplinari.**

Non risultano essere stati attivati procedimenti disciplinari dai responsabili di servizio o dal segretario comunale.

La riconduzione della responsabilità dell'ufficio per i procedimenti disciplinari al segretario, organo gestionale apicale dotato della competenza professionale e della necessaria autorevolezza e imparzialità rispetto ai dipendenti, è una scelta indispensabile rispetto alla (eventuale) necessità di attivazione dell'azione disciplinare e all'esigenza di assicurare l'accurata valutazione dei fatti e l'imparziale erogazione delle relative sanzioni.

Su mia proposta la Giunta, con deliberazione n. 10 del 24.02.2016, ha modificato il regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi attribuendo al segretario comunale tale responsabilità.

### **Il sistema dei controlli interni.**

Il regolamento di gestione dei controlli interni sugli atti del Comune, approvato con deliberazione del C.C. n. 01 del 08.03.2013, affida l'attività di controllo a due soggetti: segretario comunale per il controllo sulla regolarità amministrativa, responsabile del servizio finanziario per il controllo sulla regolarità contabile.

Il controllo sulla regolarità amministrativa è stato effettuato dal precedente segretario con l'esame di un campione del 10 % delle determinazioni; i risultati delle verifiche sono pubblicati nella sezione trasparenza del sito internet. Devo esaminare i referti, per verificare i problemi sollevati.

Il controllo sulla regolarità contabile viene svolto dal responsabile del servizio economico – finanziario:

- sulle proposte di deliberazione della Giunta e del Consiglio che abbiano riflessi diretti o indiretti sulla situazione finanziaria o patrimoniale dell'Ente, per il rilascio del parere di regolarità contabile;
- sulle determinazioni che comportano impegno di spesa, per il rilascio del visto di copertura finanziaria;
- sugli schemi di bilancio e di rendiconto;
- sulle certificazioni del bilancio e del rendiconto;
- sulle certificazioni fiscali.

Ho riscontrato irregolarità nei seguenti atti:

- nella retribuzione del dipendente esterno di supporto all'ufficio tributi, che era superiore al parametro spettante per CCNL, trattandosi di lavoro subordinato ed era previsto un rimborso spese viaggio non dovuto; ho dato direttive per la corretta istruttoria della proposta, che è stata approvata con delibera della Giunta n. 05/2016;
- nelle forme e nella retribuzione del dipendente esterno di supporto all'ufficio tecnico, che era incaricato quale lavoratore autonomo, pur essendo lavoratore dipendente e potendo essere incaricato a svolgere lavoro subordinato, con compenso superiore al parametro spettante per CCNL; ho dato direttive per la corretta istruttoria della proposta, che è stata approvata con delibera della Giunta n. 25/2016;
- nelle indennità spettanti a sindaco e assessori, che erano decurtate di una ulteriore percentuale che non doveva essere applicata; ho redatto una proposta che è stata approvata con delibera della Giunta n. 06/2016;
- nel rinnovo dei contratti di affitto dei terreni; il regolamento per la gestione dei terreni comunali prevede la facoltà di rinnovo del contratto di affitto in scadenza, che è illegittima rendendo inutile la procedura di evidenza pubblica per l'assegnazione dei terreni e privilegiando i concessionari rispetto agli altri cittadini che aspirano ad avere un terreno in affitto; di essa ho chiesto la soppressione, unitamente ad altre parti del regolamento;
- nel rinnovo delle concessioni per i posteggi della festa di Sant'Anna; negli atti di concessione decennale è prevista una clausola di rinnovo tacito alla scadenza naturale, che è illegittima; il responsabile del servizio amministrativo ha comunicato ai concessionari le ragioni della sua illegittimità e inapplicabilità;
- nel riparto dei contributi alle associazioni sportive, che da anni è stato fatto in violazione della normativa, senza predeterminazione di criteri, a consuntivo su indicazione della Giunta; i criteri sono stati stabiliti dalla Giunta dopo che il bando era stato pubblicato; la determina di riparto è stata annullata in autotutela, per la mancanza di alcuni documenti richiesti dal bando;
- nella delibera di costituzione del fondo di produttività 2015, che è stata annullata con delibera della Giunta n. 03/2016 per difetto di competenza, in quanto il fondo deve essere costituito con atto del responsabile finanziario;
- nell'accordo per il riparto del fondo di produttività 2014, che ha attribuito indennità per specifiche responsabilità ad alcuni dipendenti senza che ve ne fossero i presupposti;
- nelle proposte di concessione di contributi economici straordinari ad associazioni, che non tenevano conto della legge che ha posto limiti e necessitano di specifica motivazione; ho dato direttive per l'integrazione delle proposte.

Gli incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio sono affidati direttamente dalla Giunta, senza procedura ad evidenza pubblica: tale prassi, diffusa nei Comuni della Provincia e della Regione, non è coerente con il principio di separazione dei poteri e delle competenze; il codice unico degli appalti stabilisce che spetta al responsabile del procedimento la determina a contrarre. E' necessario introdurre, anche per questa tipologia di appalti di servizio, l'obbligo del confronto concorrenziale fra studi legali in base all'offerta economica, come il responsabile servizio tecnico fa di norma per l'affidamento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori, trattandosi in entrambi i casi di appalti di servizi.

In precedenti esperienze lavorative ho proposto alla Giunta che desse direttive al responsabile servizio tecnico per l'attivazione di una procedura negoziata, con richiesta di offerta economica ad almeno 5 studi legali specializzati, ottenendo un risparmio di spesa prossimo al 50%.

Dato l'elevato livello di spese legali che il Comune ha avuto storicamente ed ha tuttora, che contribuiscono ad erodere quel minimo margine di spesa corrente che potrebbe essere dedicata a finalità culturali e di welfare, è necessario che la Giunta approvi direttive gestionali in proposito.

**La formazione quale strumento per prevenire il rischio di corruzione.**

La legge n. 190/2012, introducendo l'obbligo per la PA di porre in essere azioni di prevenzione della corruzione, necessita di percorsi formativi che sviluppino e migliorino le competenze individuali e la capacità del sistema organizzativo del Comune di assimilare una buona cultura della legalità, traducendola nella quotidianità dei processi amministrativi e delle proprie azioni istituzionali.

Il precedente segretario comunale ha dato direttive per la formazione di base sulla materia, cui hanno partecipato tutti i dipendenti, mediante videoconferenze via internet.

Nel caso di rendano necessari approfondimenti, darò direttive per la partecipazione a seminari di formazione.

Nella consapevolezza dei limiti dell'esposizione, invito tutti i soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione a segnalarmi per iscritto errori od omissioni e a suggerire aspetti utili a perseguire le finalità del piano.

Riola Sardo, 30.06.2016

Il Segretario Comunale  
Dott. Demartis Claudio

---