

MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA (Allegato 2.1 - Mappatura)

MAPPATURA, VALUTAZIONE E MISURE DI SICUREZZA

Mappatura dei procedimenti/processi a rischio ai fini della Prevenzione della Corruzione.

la mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte dell'amministrazione per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le eventuali sotto-aree in cui queste si articolano.

Le Aree di rischio (tenuto conto dei singoli uffici rientranti nelle Aree funzionali in cui è suddivisa la struttura burocratica dell'Ente) sono:

- SERVIZI SOCIALI E GESTIONE DEI SUSSIDI DI NATURA SOCIALE
- APPALTI
- CONCORSI PUBBLICI E SELEZIONE DI PERSONALE IN GENERE
- ANAGRAFE E STATO CIVILE
- RAGIONERIA ED ECONOMATO
- COMMERCIO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE
- TRIBUTI
- GESTIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI
- AMBIENTE
- RILASCIO ATTI ABILITATIVI EDILIZI
- URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO

MISURE DI PREVENZIONE A SEGUITO DELL'ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

In questa sezione vengono individuati il grado di esposizione al rischio di corruzione e gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, L. n. 190/2012).

Finalità precipua è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle Amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Nella nuova impostazione del PNA nazionale l'ANAC ha superato la valutazione standardizzata dei rischi che si basava sulla compilazione della tabella prevista dall'allegato 5 (l'ANAC riferisce testualmente che *"l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire"*.)

Questo in quanto ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo in ragione delle specificità ordinali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca.

Sulla base di queste indicazioni, che pervengono dalla nuova impostazione dell'ANAC, il presente piano prende in considerazione i seguenti fattori, che, coniugati all'analisi del contesto esterno ed interno, fungono da parametro di valutazione e conseguente chiave di lettura per l'attuazione di misure di prevenzione coerenti ed efficaci.

A) Valutazione del livello di interesse “esterno”: ossia la presenza di interessi rilevanti, non solo di natura economica nonché di benefici per i destinatari;

B) Valutazione del livello di discrezionalità del soggetto decidente;

C) Accertamento della presenza di eventi corruttivi accaduti negli ultimi 3 anni; in dettaglio verifica dei dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell’amministrazione. Le fattispecie che vanno considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:

- i reati contro la P.A.;

- 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.

D) le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall’esterno dell’amministrazione o pervenute in altre modalità.

E) Valutazione dei reclami e/o risultanze di indagini di *customer satisfaction*.

Preso atto della mappatura dei procedimenti amministrativi che caratterizzano il Comune di Baiano, si procede (utilizzando i parametri di cui sopra) secondo quanto stabilito dal PNA 2019 alla valutazione dell’analisi del contesto interno ed esterno quale presupposto logico in funzione delle successive misure di prevenzione.

Il contesto esterno

Si riferisce alle caratteristiche dell’ambiente in cui opera. Come evidenziato da ANAC l’analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell’ambiente nel quale l’amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell’idoneità delle misure di prevenzione. Ai fini dell’analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell’Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati. Secondo i dati contenuti nella “*Relazione sull’attività svolta dalla DIA, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*” trasmessa dal Ministro dell’Interno al Parlamento e relativa al secondo semestre 2022 in ambito regionale rispetto alle organizzazioni criminali (Camorra) si rileva un incremento delle operazioni di polizia e degli arresti. In aumento, rispetto all’annualità precedente, risulta anche il numero dei beni sequestrati e di quelli confiscati.

Il Comune di Baiano è situato nel territorio della bassa provincia di Avellino a pochi Km dall’agro nolano e dal Vallo di lauro. Nella relazione a proposito dell’area territoriale in questione si legge “*Ad Avellino e nei territori dei Comuni limitrofi non si registrano significativi mutamenti rispetto al semestre precedente. Nell’area permarranno attivi il clan NUOVO PARTENIO, evoluzione dello storico clan GENOVESE e già colpito da numerose operazioni che ne hanno significativamente ridimensionato l’assetto. Nel Vallo di Lauro, sarebbero presenti i clan CAVA e GRAZIANO i cui capi storici sono recentemente deceduti per cause naturali. I due sodalizi, in storica contrapposizione, sono stati protagonisti in passato di sanguinosi scontri che hanno coinvolto anche le donne. La famiglia CAVA, originaria di Quindici (AV), sarebbe attualmente rappresentata dai familiari del defunto capo storico e da alcuni sodali. In tale contesto, rileva anche la scarcerazione di un esponente apicale avvenuta lo scorso 14 novembre 2022, per avvenuta revoca della misura cautelare 174 a suo tempo disposta. Il clan GRAZIANO, anch’esso originario di Quindici (AV), risulta fortemente indebolito in ragione della recente scomparsa del suo capo storico e del perdurante stato di detenzione dei suoi prossimi*

congiunti.....Con riferimento ai territori del Vallo di Lauro e della limitrofa area dell'agro nolano, si richiama l'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare eseguita il 3 novembre 2022 dalla DIA e dai Carabinieri a carico di 25 persone, alcune delle quali ritenute esponenti del clan SANGERMANO operante nell'agro nolano, accusate di associazione mafiosa, estorsione, usura, trasferimento fraudolento di valori, illecita concorrenza, autoriciclaggio, nonché porto e detenzione illegale di armi comuni da sparo, quest'ultimi reati aggravati dalle finalità e modalità mafiose. Tra gli arrestati figuravano soggetti riconducibili alla criminalità organizzata irpina e, in particolare, al clan CAVA.

Il contesto interno

Si riferisce alla propria organizzazione. In dettaglio, l'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

In tema di analisi del contesto interno appare quindi rilevante evidenziare quanto segue:

Il comune è costituito da 12 Dipendenti, compresi gli LSU stabilizzati.

Sono in corso procedimenti penali a carico di alcuni dipendenti non conclusi con sentenza passata in giudicato alla data del presente piano, con relativo procedimento disciplinare sospeso.

CENNI SU ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

Le principali funzioni del Comune verso i cittadini riguardano i servizi alla persona, lo sviluppo e l'assetto del territorio, la promozione economica.

Il Comune organizza i propri uffici ispirandosi a principi di trasparenza, accessibilità e funzionalità. Nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento, in applicazione dei criteri di autonomia, funzionalità ed economicità della gestione, professionalità e responsabilità previsti dall'art. 89 del Testo unico degli enti locali nonché dei criteri di organizzazione dettati dall'art. 2 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ed in conformità allo Statuto Comunale, il Comune è organizzato in uffici, raggruppati in strutture di massimo livello denominate Aree, che corrispondono a specifiche ed omogenee aree di intervento, ciascuna con l'attribuzione delle proprie competenze; titolari delle Aree sono i Responsabili incaricati di E.Q. appartenenti alla ex categoria D.

Il Segretario Generale del Comune, nell'ambito delle proprie competenze d'istituto, provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco attraverso il coordinamento dei Responsabili d'Area, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Il Segretario è inoltre Autorità Locale Anticorruzione e Responsabile della Trasparenza.

In attuazione del Decreto Legge n.174 del 2012 convertito in legge n.213 del 2012, il Comune ha adottato il Regolamento dei Controlli Interni.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 54/2011 è stato adottato il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA

AREA 1 – AFFARI GENERALI ED AMMINISTRATIVI

SERVIZI

- SEGRETERIA ED AFFARI GENERALI (PROTOCOLLO-ARCHIVIO-PUBBLICAZIONI-NOTIFICHE) - PARI OPPORTUNITA'
- CONTENZIOSO
- AFFARI DEMOGRAFICI – ELETTORALI – STATISTICI
- CONTRATTI

- PERSONALE
- ISTRUZIONE E POLITICHE SOCIALI - SERVIZI ALLA PERSONA
- ATTIVITA' CULTURALI – BIBLIOTECHE
- ASSISTENZA ORGANI ISTITUZIONALI
- TRASPARENZA

AREA 2 – ECONOMICO-FINANZIARIO/TRIBUTI

SERVIZI

- PROGRAMMAZIONE – BILANCIO E CONTABILITA'
- SISTEMA INFORMATIVO VOMUNALE - GDPR (PRIVACY)
- GESTIONE ECONOMICA E PREVIDENZIALE DEL PERSONALE
- DIGITALIZZAZIONE E PNRR
- TRIBUTI ED ALTRE ENTRATE
- PROVVEDITORATO ED ECONOMATO
- CONTROLLO DI GESTIONE

AREA 3 – LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

SERVIZI

- PROGRAMMAZIONE E GESTIONE LAVORI PUBBLICI – INVESTIMENTI PNRR
- SERVIZI TECNICI
- MANUTENZIONI, SERVIZI ESTERNI E QUALITA' URBANA - VERDE PUBBLICO
- GESTIONE DEL PATRIMONIO - RISORSE IDRICHE
- EDILIZIA SCOLASTICA - PUBBLICA ILLUMINAZIONE - CIMITERO COMUNALE

AREA 4 - URBANISTICA ED AMBIENTE

SERVIZI

- URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA – SUAE
- L. N. 219/81
- IGIENE URBANA ED AMBIENTE - ASSETTO DEL TERRITORIO
- SPORTELLO UNICO ATTIVITA' PRODUTTIVE (SUAP)
- SICUREZZA SUL LAVORO

AREA 5 – POLIZIA LOCALE

SERVIZI

- VIGILANZA URBANA E PUBBLICA SICUREZZA
- POLIZIA GIUDIZIARIA
- POLIZIA AMMINISTRATIVA - EDILIZIA - COMMERCIALE
- SPORT E MANIFESTAZIONI
- VIABILITA' E TRAFFICO
- POLIZIA AMBIENTALE
- VIDEOSORVEGLIANZA
- PROTEZIONE CIVILE – C.O.C. E SEZIONE LOCALE

Centro di Responsabilità	N. Responsabili	N° Dipendenti
--------------------------	-----------------	---------------

AREA AMMINISTRATIVA – AFFARI GENERALI	1(vacante)	2
AREA ECONOMICO FINANZIARIA	1	1
AREA TECNICA URBANISTICA	1	2
AREA VIGILANZA	1	1
AREA LL.PP. PATRIMONIO	1	2

Il personale in dotazione è quantitativamente scarso, atteso che si è ben al di sotto del rapporto tra dipendenti e popolazione. Inoltre si segnala l'elevato numero di Operatori cui si contrappone l'esiguo numero di dipendenti con profilo di Operatori esperti ed Istruttori indispensabili per le attività di supporto ai responsabili di Area. Si tratta inoltre di un contesto di un comune di piccole dimensioni in cui si fa pressante l'esistenza di rapporti di conoscenza diretta, quando non siano di vera e propria parentela, che rendono elevato il rischio dell'esistenza di conflitti di interesse.

Vanno inoltre considerati anche le caratteristiche socio/economiche della realtà locale, caratterizzata per lo più dallo svolgimento di piccole attività di impresa, anche a carattere commerciale, e dalla rilevanza che assume il settore edilizio.

Si ritiene quindi di classificare i rischi, secondo la seguente suddivisione:

- Rischio basso
- Rischio medio
- Rischio alto

vengono adottate misure di sicurezza proporzionali ma tali da garantire in ogni caso la celerità procedimentale da intendersi quale elemento centrale finalizzato a garantire la massima efficienza possibile.

In ossequio alle risultanze dell'analisi del contesto esterno ed interno si declinano le misurazioni dei rischi e le relative misure di prevenzione associate ai singoli procedimenti mappati:

SERVIZI SOCIALI E GESTIONE DEI SUSSIDI DI NATURA SOCIALE. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO AFFARI GENERALI E SERVIZI SOCIALI.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: L'ufficio si occupa di elargire prestazioni sociali a persone o nuclei familiari che si trovano in difficoltà socio economica.

Nella definizione operativa dell'intervento da attuare, svolge un ruolo centrale il servizio sociale di base erogato dal Consorzio dei servizi sociali dell'Ambito A6, che definisce le finalità e le modalità di attuazione dell'intervento sociale attraverso una relazione di servizio che viene allegata all'atto amministrativo e che ne costituisce la base fondante.

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

L'art. 12 della legge 241/1990 subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persona ed enti pubblici o privati, alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

In punto di diritto ne consegue che l'elargizione economica che il Comune pone in essere nei riguardi di un soggetto terzo sia attuativa di un precedente atto formale dal quale si evincano le modalità procedurali di erogazione, i requisiti dei soggetti destinatari, nonché le modalità oggettive per l'attribuzione quantitativa del beneficio.

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

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

La concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliati in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in una assegnazione di somme nel piano esecutivo di gestione, ma anche solo previsti in bilancio negli appositi capitoli destinati alla contribuzione, rappresenta un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti, e come tale rientrante nella competenza esclusiva del Responsabile, seppur dietro indirizzo della Giunta Comunale.

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

Competenza del dirigente in tema di erogazione del contributo

Il provvedimento di concessione del contributo è essenzialmente un provvedimento del responsabile apicale dell'ente. Elemento imprescindibile dell'assunto è comunque che il comune deve esercitare la sua discrezionalità nell'ambito della predeterminazione dei criteri sulla base dei quali poi il Dirigente potrà porre in essere il relativo provvedimento amministrativo di assegnazione.

Conclusioni: I contributi devono essere elargiti attraverso un procedimento formale ed automatico da parte del dirigente a seguito di predeterminazioni dei criteri e requisiti di accesso al contributo.

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

I criteri generali di elargizione dei contributi devono essere pubblicati sulla sezione corrispondente della AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.

La posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 31.12 di ogni anno sull'andamento della gestione dei contributi mediante un report nel quale siano indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di attribuzione dei contributi ed il relativo ammontare dando conto che tutti i contributi sono stati elargiti sulla base di quanto previsto dal presente piano.

APPALTI PUBBLICI (LAVORI, SERVIZI E FORNITURE). UFFICI COINVOLTI: TUTTI.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: La presente disciplina trova applicazione per ogni area coinvolta nella gestione degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori applicando il codice dei contratti pubblici nonché il regolamento dei contratti del Comune, laddove aggiornato.

Tra i settori a maggiore rischio corruzione spiccano gli appalti. Per evitare e cercare di neutralizzare il fenomeno si ritiene imprescindibile evitare quanto più possibile la discrezionalità negli affidamenti, in modo tale da adottare, come per gli altri modelli organizzativi, delle procedure automatiche di affidamento in modo che sia evidente e trasparente l'iter di aggiudicazione. Si dovrà quindi limitare l'utilizzo della "offerta economicamente più vantaggiosa" ai casi in cui nella determina a contrarre si riterrà opportuno in ragione dei vantaggi oggettivi che si vogliono ottenere, ovvero in ragione dell'oggetto del contratto.

Importante è poi spingere sulla digitalizzazione degli affidamenti poiché transitando da una piattaforma elettronica, appare molto più difficile ingenerare un rapporto che possa poi sfociare in un accordo collusivo se non a pena di modalità assolutamente fraudolente.

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

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

Misure di prevenzione in relazione al rischio di corruzione classificato come: **ALTO**

Breve descrizione delle finalità del procedimento: il procedimento ha ad oggetto gli acquisti dei beni e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali ovvero la realizzazione dei lavori pubblici di interesse locale applicando il D.lgs n. 36/2023, le Linee Guida Anac ed il regolamento vigente.

Le presenti indicazioni trovano applicazione per ogni settore ovvero area od ufficio che debba procedere nella gestione degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori.

1) SCHEDA OPERATIVA PER LA DEFINIZIONE DI LOTTO FUNZIONALE PER LAVORI, SERVIZI E FORNITURE E RISPETTO DELLE SOGLIE IN FUNZIONE DELLE PROCEDURE DA SEGUIRE: DETERMINAZIONE CORRETTA DELLA SOGLIA

La determina a contrarre per gli affidamenti sotto soglia laddove si utilizzi la procedura negoziata contiene la descrizione della prestazione da affidare dando conto della sua conformità e coerenza con il concetto di lotto funzionale così come definito nel codice dei contratti ossia “uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti”. (art. 3 lett. qq).

La determinazione a contrarre deve inoltre sempre contenere le seguenti motivazioni:

- Per i lavori pubblici la coerenza oggettiva “ab origine” dell’oggetto dell’opera rispetto la sua usufruibilità per la collettività a contratto eseguito in assenza di varianti ai sensi del Codice dei contratti
- Per i servizi di durata la ragione della durata del contratto in relazione parametri di ragionevolezza e razionalità
- Per le forniture di beni il rispetto della programmazione così come concepita in sede di Bilancio ed atti a questi esecutivi (DUP – PEG o altro...) ovvero le ragioni dello scostamento (in questo ultimo caso l’atto interno è comunicato per conoscenza al responsabile anticorruzione per la verifica della congruità della motivazione).

2) SCHEDA OPERATIVA GENERALE PER LA GESTIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre nella quale va indicato con chiarezza l’iter che verrà seguito per l’affidamento in ossequio al Codice, richiamando con precisione le norme sulla cui base verrà definita la procedura medesima. La procedura potrà essere una procedura: aperta, ristretta o negoziata.

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

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

Lo schema di contratto dovrà già contenere i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136 del 2010.

Per garantire la massima trasparenza ed a prescindere dalla circostanza che l’appalto sia aggiudicato a massimo ribasso ovvero mediante offerta economicamente più vantaggiosa, la gestione della procedura di affidamento, in fase di apertura delle buste, deve essere posta in essere collegialmente con intervento di tre commissari per le procedure da aggiudicare con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e di due testimoni nelle procedure con il criterio del prezzo più basso..

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

Gli affidamenti di forniture e servizi sotto soglia comunitaria, superiori all’importo di € 5.000,00, ai sensi dell’art. 7 del d.l. 52/2012, come convertito in legge 94/2012 e s.m.i., nonché in ossequio all’obbligo di digitalizzazione degli appalti a decorrere dal 01.01.2024 devono avvenire obbligatoriamente per il tramite del mercato elettronico o altro strumento telematico di negoziazione messo a disposizione da una centrale di committenza anche regionale.

Di ciascun procedimento di affidamento di servizi e forniture fuori dal mercato elettronico ovvero di altro equivalente strumento telematico di negoziazione messo a disposizione da una centrale di committenza anche regionale dovrà essere data puntuale e circoscritta motivazione nella determinazione a contrarre.

Per le procedure aperte e ristrette la determinazione di aggiudicazione, dovrà dare conto dell'avvenuta effettuazione delle modalità di pubblicazione della procedura medesima secondo quanto previsto in tema di pubblicazione legale dal Codice. Nella determinazione di aggiudicazione si dovrà inoltre dare conto in forma sintetica di tutto l'iter amministrativo che precede l'affidamento così certificando la sua completa legittimità.

Nelle procedure negoziate o ristrette dovrà essere rigorosamente osservato in particolare:

Fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione:

- all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito
- che hanno segnalato il loro interesse ad essere invitati
- all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte
- all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.

Indicazioni in tema di affidamento diretto

Per la procedura negoziata il legislatore non ha tipizzato un procedimento amministrativo, finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati. Ed è proprio tra le pieghe delle scelte e della negoziazione affidate alla discrezionalità dell'amministrazione che il fenomeno corruttivo può introdursi.

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto diretto deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre nella quale va indicata con chiarezza la motivazione della scelta in fatto ed in diritto (art. 3 legge 241 del 1990);

La Determinazione a contrarre motiva adeguatamente in merito alla scelta dell'affidatario, dando dettagliatamente conto:

- del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella determina a contrarre medesima
- della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare,
- della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione,
- del rispetto del principio di rotazione

Divieto di artificioso frazionamento: di particolare rilievo è inoltre il rispetto del divieto di frazionamento dell'appalto in quanto appare particolarmente insidioso non solo in quanto di fatto potrebbe compromettere la tutela del mercato, ma altresì in quanto, se artatamente preconstituito, potrebbe costituire ipotesi di reato.

E' infine opportuno sottolineare che il principio dell'affidamento per il tramite dell'evidenza pubblica risponde ad una pluralità di principi di ordine costituzionale tra cui:

- buon andamento e l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione
- contenimento della spesa pubblica

Non appare superfluo rammentare che solo attraverso una adeguata procedura che mette in competizione gli operatori, si riesce ad ottenere un prezzo realmente concorrenziale.

Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui al Codice dei Contratti pubblici e delle regole di concorrenza, il responsabile del procedimento, per garantire il rispetto del principio dell'economicità (in termini economici) della prestazione può acquisire informazioni, dati, documenti volti a identificare le soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri fabbisogni e la platea dei potenziali affidatari.

L'onere motivazionale relativo all'economicità dell'affidamento e al rispetto dei principi di concorrenza può essere altresì soddisfatto mediante la valutazione comparativa di preventivi di spesa forniti da due o più

operatori economici ovvero avendo un raffronto comparativo e documentato tra prestazioni sostanzialmente analoghe derivanti dai cataloghi di un mercato elettronico previsto dall'ordinamento giuridico .

Il rispetto del principio di rotazione

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

Ferma restando la facoltà di derogare al principio introdotta dal D.lgs. n. 36/2023, per gli affidamenti inferiori a 5.000,00 €, in ossequio a quanto stabilito da Anac:

- Si applica tout court la rotazione di affidatario ed invitati in relazione ad affidamenti immediatamente successivi laddove l'oggetto sia nella stessa categoria di opere, ovvero nello stesso settore di servizi.
- La rotazione viene meno laddove l'affidamento venga aperto al mercato ossia non si inseriscono limitazioni di alcun genere alla possibilità di presentare offerta.
- La rotazione può essere perimetrata a fasce laddove l'ente introduca il concetto di fascia di valore
- L'invito all'operatore uscente può essere ammesso ma motivandolo in ragione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative
- Si dovrà dare conto del rispetto di rotazione per quanto attiene alla diversità di categoria di opere, ovvero dello stesso settore di servizi ovvero del fatto che non si tratta di affidamento immediatamente successivo a quello precedente rispetto i soggetti invitati;
- Che si tratta di fascia diversa da quella per la quale è stato operato il precedente affidamento
- Che si tratta di affidamento aperto al mercato e quindi di un affidamento per il quale il principio di rotazione non trova applicazione
- Dar conto con precisione quali sono le condizioni di fatto che possono far considerare l'esistenza di una particolare struttura del mercato tale da poter reinvitare l'operatore uscente.

Referto:

La posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 31.12 di ogni anno sull'andamento della gestione degli affidamenti sotto soglia, dando conto di quanto segue:

o rispetto del principio della corretta e coerente programmazione

o rispetto del divieto di artificioso frazionamento al fine di procedere con affidamenti diretti;

o rispetto del principio di rotazione

o indicazione di quanti affidamenti allo stesso operatore economico sono stati effettuati nel corso dell'anno solare (ossia dalla data del primo gennaio alla data del 31.12)

Le stesse modalità si applicano per gli affidamenti di servizi, forniture e lavori pubblici per i quali si è utilizzata la procedura negoziata a prescindere dal valore e dalla possibilità di procedere mediante affidamento diretto.

In caso di invito di più operatori si applicano le seguenti indicazioni:

La Determinazione a contrarre motiva sinteticamente in merito alla scelta della procedura con particolare attenzione alla funzionalità della prestazione.

Procedimento di affidamento mediante indagine di mercato:

Se si utilizza l'indagine di mercato l'affidamento è preceduto dalla pubblicazione di un avviso sul profilo di committente, nella sezione "amministrazione trasparente" sotto la sezione "bandi e contratti".

La durata della pubblicazione è stabilita in ragione della rilevanza del contratto, per un periodo minimo identificabile in quindici giorni, salva la riduzione del suddetto termine per motivate ragioni di urgenza a non meno di cinque giorni.

L'avviso indica almeno

- il valore dell'affidamento
- gli elementi essenziali del contratto
- i requisiti di idoneità professionale
- i requisiti minimi di capacità economica/finanziaria e le capacità tecniche e professionali richieste ai fini della partecipazione il numero minimo ed eventualmente massimo di operatori che saranno invitati alla procedura i criteri di selezione degli operatori economici
- le modalità per comunicare con la stazione appaltante.
- I criteri di scelta dei soggetti che presenteranno la propria candidatura, che non dovranno essere discriminatori.

Laddove venga costituito l'elenco degli operatori economici della stazione appaltante, dovrà essere seguito il seguente procedimento:

L'elenco, suddiviso per lavori, servizi e forniture va costituito a seguito di avviso pubblico, nel quale è rappresentata la volontà della stazione appaltante di realizzare un elenco di soggetti da cui possono essere tratti i nomi degli operatori da invitare.

L'avviso è reso conoscibile mediante pubblicazione sul profilo del committente nella sezione "amministrazione trasparente" sotto la sezione "bandi e contratti", o altre forme di pubblicità

L'avviso indica i requisiti generali di moralità di cui al Codice dei Contratti che gli operatori economici devono possedere, la modalità di selezione degli operatori economici da invitare, le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco e gli eventuali requisiti minimi richiesti per l'iscrizione, parametrati in ragione di ciascuna categoria o fascia di importo. La dichiarazione del possesso dei requisiti può essere facilitata tramite la predisposizione di formulari standard da parte dell'amministrazione allegati all'avviso pubblico, eventualmente facendo ricorso al DGUE come da indicazioni Anac.

Elaborazione dei bandi per procedure aperte

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

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

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

E' fatto obbligo di richiedere nei bandi di gara solo quello che è strettamente necessario a garantire l'idoneità allo svolgimento della prestazione di cui la stazione appaltante necessita, sia in termini finanziari che tecnici. I requisiti devono essere coniugati con l'oggetto della prestazione evitando in radice di richiedere ciò che appare superfluo ovvero ridondante rispetto l'oggetto della prestazione.

CONCORSI PUBBLICI. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO PERSONALE

SCHEMA OPERATIVA GENERALE PER I CONCORSI PUBBLICI

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

Per evitare e prevenire il reato di corruzione è importante che tutte le operazioni più a rischio come ad esempio la precostituzione delle domande, vengano gestite collegialmente. Per dare ancora maggiore garanzia si ritiene opportuno inoltre che la commissione collegialmente predisponga un numero di domande/prove pari

almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente saranno estratte tra quelle preparate nel triplo, il numero delle domande sufficienti ad espletare il concorso.

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

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

- Portale InPA;
- Sito istituzionale dell'ente.

Adeguatezza dei membri di commissione: La commissione dovrà essere nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprendere funzionari o professionisti di adeguata professionalità.

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

Trasparenza nella gestione delle prove: La commissione procederà collegialmente e poco prima dell'inizio delle prove alla formulazione delle domande. Di tutte le operazioni dovrà essere redatto dettagliato verbale.

ANAGRAFE E STATO CIVILE. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO ANAGRAFE E UFFICIO STATO CIVILE.

SCHEMA OPERATIVA

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

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

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

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

Al fine del versamento di eventuali tasse e contributi è d'obbligo il versamento tramite bollettino postale.

RAGIONERIA ED ECONOMATO. UFFICIO COINVOLTO: RAGIONERIA.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio:

l'ufficio si occupa:

- della predisposizione e gestione del Bilancio secondo i principi della contabilità finanziaria;
- della predisposizione del Conto Consuntivo;
- della verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile;
- del reperimento dei mezzi finanziari straordinari (mutui, prestiti)
- delle consulenze, verifiche in materia contabile su uffici e servizi;
- delle dichiarazioni fiscali e relativa contabilità;
- dei rapporti con la Tesoreria;
- delle registrazioni relative ai procedimenti di entrata e di spesa e a quelle connesse alla contabilità fiscale;
- delle funzioni di supporto, in termini propositivi, per le scelte relative alla politica delle entrate;
- delle funzioni di supporto per le iniziative rivolte ad ottimizzare le entrate e le procedure di riscossione, in rapporto con gli altri Settori;

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

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

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura vincolata dovrà in ogni atto contabile dare conto del percorso normativo a giustificazione del provvedimento indicando le norme applicabili al caso di specie. Ai fini dell'apposizione del visto di regolarità contabile sugli atti amministrativi, rispetto dell'ordine cronologico degli stessi.

COMMERCIO E ATTIVITA' PRODUTTIVE. UFFICIO COINVOLTI: SUAP.

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

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

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura parzialmente vincolata dovrà in ogni atto dare conto del percorso normativo seguito e della giustificazione di pubblico interesse che sorregge il documento.

La motivazione deve essere espressamente indicata nel provvedimento finale.

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

TRIBUTI . UFFICI COINVOLTI: RAGIONERIA

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: L'attività dell'ufficio tributi è finalizzata a conseguire una corretta applicazione dei tributi comunali, sia fornendo un adeguato supporto informativo ed operativo ai contribuenti, sia predisponendo tutti gli atti necessari a garantire il gettito atteso per ogni tributo.

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

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

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

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

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

GESTIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI - AFFIDAMENTO DI BENI E CONCESSIONI DI QUALSIASI NATURA A TERZI . UFFICI COINVOLTI: UFFICIO TECNICO - PATRIMONIO.

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

SCHEDE OPERATIVE IN TEMA DI AFFIDAMENTO A TERZI DI BENI DI PROPRIETA' DELL'ENTE

L'Art. 3 del R.D. 2440 del 1923 dispone che:

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

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

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

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

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

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

Inoltre il tempo necessario alla presentazione delle offerte non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica se necessaria ovvero dalla data del Bollettino Ufficiale della Regione .

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

AMBIENTE. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO TECNICO.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: L'Ufficio si occupa di coordinare lo sviluppo ambientale all'interno del Comune e di assicurare l'assistenza nella raccolta dei rifiuti e nella gestione dell'ambiente per garantire la massima tutela nella gestione del territorio.

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

L'ufficio, trattandosi di attività di natura parzialmente vincolata, ha l'obbligo di procedere agli atti di gestione e di tutela dell'ambiente attraverso provvedimento puntualmente motivati e che riportino sempre gli estremi normativi che stanno alla base del provvedimento stesso.

Procedure ad evidenza pubblica per gli affidamenti.

RILASCIO ATTI ABILITATIVI. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO TECNICO.

Breve descrizione delle attività dell'ufficio: L'Ufficio è responsabile di tutti i procedimenti di natura edilizia comprendenti:

- Permesso di costruire
- D.I.A.
- CILA
- Accertamento di conformità
- Comunicazione per opere interne eseguite prima del 1/1/2005
- Comunicazione per opere eseguite in difformità a titoli edilizi rilasciati prima del 1/9/1967
- Condoni
- Autorizzazione paesistico/ambientale
- Rilascio agibilità

- avvio procedimento; - istruzione; - redazione parere istruttorio per Commissione Edilizia; - rilascio provvedimenti abilitativi; - redazione certificati di competenza; - attuazione verifiche conformità Ufficio Igiene; - accesso agli atti informale/formale, ai fini di acquisire dati e nozioni sullo stato legittimato degli immobili, anche in funzione della stipula atti di compravendita.

Misura di prevenzione in relazione al rischio classificato come : **MEDIO**

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

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

Pagamento di tasse e contributi eventualmente dovuti solo tramite bollettino postale.

URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO. UFFICI COINVOLTI: UFFICIO TECNICO.

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

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

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

Settore nel quale, per effetto delle scelte pianificatorie e del regime vincolistico che ne deriva, si concentrano interessi di rilevante entità. In particolare, si riscontrano i seguenti rischi:

- le tensioni e modificazioni cui risulta assoggettato il principio di distinzione tra politica e amministrazione, posto che le scelte urbanistiche, assunte con atti amministrativi generali, sono di competenza degli organi di indirizzo politico. Rispetto a queste decisioni i funzionari operano in funzione di supporto agli organi di indirizzo politico, ma adottano, dal canto loro, in ragione, delle attribuzioni spettanti per legge alla dirigenza, le decisioni amministrative relative agli atti attuativi
- il frequente ricorso all'adozione di varianti allo strumento urbanistico generale per ottenere il consenso dei privati alla realizzazione dell'interesse pubblico

Trattandosi inoltre per definizione di attività che si presenta altamente discrezionale nel momento genetico di governo del territorio, si ritiene che la neutralizzazione del rischio non possa che transitare dalla congrua motivazione in termini di pubblico interesse che dovrebbe sorreggere ogni decisione di amministrazione attiva. Se è vero infatti che gli atti amministrativi generali non necessitano di puntuale motivazione è altresì vero che in ossequio al principio di massima trasparenza sia doveroso esternare nel modo più puntuale possibile le ragioni che stanno alla base di una scelta di governo del territorio, specie per la diretta percezione che questa è diretta a generare sul contesto sociale.

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

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