

5.3 - Misure di prevenzione

L'individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione della corruzione deve essere realizzata tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, la distinzione tra misure generali e misure specifiche. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su problemi specifici. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

In relazione alle attività considerate a rischio di corruzione, anche sulla base della mappatura definita tramite le schede predisposte, si deve tenere conto di una serie elementi come di seguito specificati.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale e il conferimento di incarichi è opportuno evidenziare che sia le procedure di reclutamento di qualsiasi tipologia di soggetto esterno, sia per quelle per l'affidamento di lavori, di forniture e servizi, rientrano in ambiti già disciplinati da una specifica normativa di settore che, a monte, prevede una serie tipizzata di adempimenti in capo all'Amministrazione. Tali adempimenti, finalizzati a garantire la trasparenza e la correttezza delle procedure, pongono in capo al Responsabile e/o al Funzionario preposto sanzioni amministrative e individuano correlati profili di responsabilità di natura amministrativa contabile, nel caso di mancato o inesatto adempimento.

Tali adempimenti sono poi espressamente preordinati a consentire l'attivazione nei confronti delle singole pubbliche amministrazioni del sistema di controllo sulla legittimità delle attività in esame da parte degli organismi a ciò preposti (Funzione Pubblica, ANAC) che dovrebbe, di per sé, già assolvere a una funzione di prevenzione degli episodi corruttivi.

Ad integrazione delle azioni sopra citate, si rammenta poi l'importanza di definire specifici protocolli di legalità stipulati tra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio. In quest'ottica potrebbe collocarsi a buon diritto l'intesa tra Prefettura e Comuni per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici in grado di semplificare gli adempimenti antimafia rendendone più efficace e tempestiva l'attuazione.

In una prospettiva di sviluppo e affinamento del sistema, le misure di seguito previste investono i diversi ambiti dell'agire amministrativo, come di seguito semplificato:

NELLA FASE DI FORMAZIONE DELLE DECISIONI:

A) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollazione dell'istanza;
- redigere gli atti in modo semplice e comprensibile;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità nell'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti: l'istruttore proponente, da un lato, e il Dirigente o Responsabile P.O. dall'altro.

B) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riferimento agli atti in cui vi sia ampio margine di discrezionalità amministrativa o tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è più ampia la sfera di discrezionalità.

C) viene fissata l'incompatibilità per il personale coinvolto nella fase istruttoria del procedimento di gara ad assumere la carica di componente della commissione di gara deputata alla valutazione del merito delle offerte ed alla scelta del contraente medesimo; detta separazione si pone in linea con quanto previsto dallo stesso d.lgs 50 /2016 e s.m.i. che all'art.77, commi 4-5-6, con riguardo ai casi di aggiudicazione con il criterio di offerta economicamente più vantaggiosa, prevede ipotesi espresse di incompatibilità ed esclusione:

- per gli stessi commissari diversi dal presidente i quali non devono aver svolto, né possono svolgere, alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta;

- per coloro che nel biennio precedente hanno rivestito cariche di pubblico amministratore i quali non possono essere nominati commissari relativamente ai contratti affidati dalle amministrazioni presso le quali hanno prestato servizio;

per coloro, che infine, che in veste di commissari abbiano concorso con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionali all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

D) oltre che per i commissari di gara, si dispone che il criterio di rotazione venga adottato anche per la nomina del RUP per quanto compatibile con le specifiche competenze richieste e con le risorse umane effettivamente presenti nell'area/servizio coinvolto.

E) quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si richiede puntuale definizione nel bando/lettera di invito dei criteri di valutazione e della loro ponderazione.

F) nelle procedure selettive per il reclutamento di personale, nel rispetto del principio di competenza professionale dei commissari, le azioni opportune consistono:

- nella rotazione dei commissari e, ove possibile, nella previsione di componenti esterni;

- nell'inserimento dei criteri di valutazione già nel bando /avviso di selezione soggetto a pubblicazione.

G) ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990 (come aggiunto dall'art.1 della legge n.190/2012), il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, devono astenersi nel caso di conflitti di interessi segnalando al proprio responsabile d'area/servizio ogni situazione di conflitto; in sede di gara i soggetti partecipanti sono tenuti a dichiarare il nominativo dei titolari/legali rappresentanti, amministratori, soci/dipendenti con poteri decisionali in relazione allo specifico procedimento d'appalto. Appare opportuno nel provvedimento di aggiudicazione definitiva per l'affidamento di appalti di lavori, beni e servizi dare atto dell'effettuazione delle verifiche e delle risultanze emerse con formule del tipo:

"di dare atto che sono state verificate le situazioni di possibile conflitto di interesse tra i titolari, gli amministratori, i soci, e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione di cui al presente procedimento, con esito negativo non sussistendone", o di con simile tenore.

Parimenti, in applicazione dell'art.53, comma 16- ter, del D.Lgs n.165/2001 in combinato disposto con l'art.21 del D.Lgs 39/2013, il legale rappresentante della ditta partecipante alla gara dovrà dichiarare di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e di non aver conferito altri incarichi decisionali a ex dipendenti dell'Unione (nel triennio susseguente la cessazione del rapporto pubblico) che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti della medesima impresa/cooperativa per conto dell'Unione negli ultimi tre anni di servizio.

Il Responsabile competente dovrà disporre l'esclusione delle ditte ove, all'esito degli effettuati controlli, si manifesti la violazione dell'art.53, comma 16-ter citato.

H) in un'ottica di ulteriori obblighi di trasparenza, sul sito istituzionale dell'Unione vengono pubblicati i moduli di presentazione di istanze e richieste riguardanti i procedimenti più rilevanti, comprensive dell'indicazione dei documenti che sarà necessario allegare e di tutte quelle informazioni necessarie per l'efficace definizione del procedimento.

I) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento deve essere indicato l'indirizzo di posta elettronica cui riferirsi.

K) nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo dell'appalto;

- privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo Consip e Mepa e Start motivandone puntualmente il mancato ricorso;

- assicurare il confronto concorrenziale definendo requisiti di partecipazione alle gare e di valutazione delle offerte chiare ed adeguate;

- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai casi ammessi dalle leggi o dal regolamento dell'ente;

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

- per i componenti delle commissioni di gara e concorso, l'obbligo di dichiarare all'atto dell'insediamento di non trovarsi in rapporto di parentela o di lavoro o professionale con i partecipanti alla gara ed al concorso medesimi. Analoga dichiarazione per i soggetti nominati quali rappresentanti dell'Ente in enti, società, aziende od istituzioni;

- per i componenti delle commissioni di gara e concorso (ivi compresi i segretari verbalizzanti), per i preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni e servizi, all'erogazione di contributi, sussidi e vantaggi economici, l'obbligo, ai sensi dell'art.35-bis del D.Lgs n.165/2001, di dichiarare all'atto dell'insediamento di non essere stati condannati con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel Capo I Titolo II del Libro II del cod. penale. Si raccomandano controlli relativi al casellario giudiziale, dei carichi pendenti presso il Tribunale di competenza dove ha sede l'Ente e in riferimento alla residenza della persona

L) in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice, l'acquisizione di apposita dichiarazione sostitutiva dell'interessato in ordine all'insussistenza di situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui all'art.20 del d.lgs n.39/2013. I dirigenti e/o responsabili di Settore sono tenuti a monitorare il rispetto della norma suddetta e a comunicare al responsabile dell'anticorruzione le anomalie rilevate nell'ambito di rispettiva competenza. Verificheranno, pertanto, che all'atto del conferimento dell'incarico, l'interessato presenti al dirigente/responsabile competente la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità di cui al decreto n.39/2013. Nel corso dell'incarico l'interessato presenterà annualmente al dirigente competente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità, che sarà oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale.

M) attivazione di controlli e verifiche, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive rese

N) verifica dell'assenza di professionalità interne prima di conferire a soggetto esterno incarichi di studio, ricerca e consulenza.

NELLA FASE DI ATTUAZIONE DELLE DECISIONI:

O) rispettare i termini di pagamento;

P) monitorare i procedimenti conclusi fuori termine e la motivazione delle anomalie;

Q) vigilare sull'esecuzione dei contratti dell'ente;

R) implementare la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo da assicurare trasparenza e tracciabilità;

S) tenere presso ogni settore lo scadenziario dei contratti in corso, al fine di monitorare le scadenze e programmare le nuove gare evitando le proroghe non espressamente previste dalle fonti normative.

NELLA FASE DI CONTROLLO DELLE DECISIONI:

T) dare puntuale attuazione al principio della distinzione tra attività gestionale rimessa ai Dirigenti e attività di indirizzo di stretta spettanza degli organi politici.

Al fine di dare concreta applicazione agli strumenti di prevenzione della corruzione, il ruolo del Responsabile della Prevenzione e della Corruzione è affiancato dalla attività dei Dirigenti e dei titolari di P.O. cui sono affidati i poteri propositivi e di controllo insieme agli obblighi di collaborazione, di monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione. Dovrà altresì essere assicurato il necessario coordinamento tra il presente piano ed il piano triennale della performance prevedendo, per quanto possibile, che gli obiettivi assegnati ai Dirigenti, alle P.O e Responsabili di servizio tengano conto delle azioni indicate nel piano e ne favoriscano l'attuazione. La valutazione finale della performance non potrà trascurare i comportamenti ed i risultati raggiunti in questo ambito dai dirigenti e funzionari se pure con la flessibilità che si impone per una disciplina normativa, quella dell'anticorruzione e trasparenza, in continua evoluzione.

5.4 Rotazione del personale

Nell'ambito del PNA la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e

instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

Come giustamente considerato nel PNA 2016, ribadito anche nell'aggiornamento al Piano Nazione 2018, e nel PNA 2019, non sempre la rotazione è misura che si può realizzare; di fatto, anche all'interno dell'Unione Valdera, tale istituto si presenta di difficile realizzazione in virtù delle minime risorse umane ed economiche disponibili. In questo caso l'Ente deve operare scelte organizzative o adottare misure preventive con effetti analoghi.

Di fatto, l'applicazione della misura di rotazione all'interno dell'Unione Valdera metterebbe in discussione il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e non permetterebbe di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di alcune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

In alternativa all'applicazione di tali misure, quindi, devono essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Inoltre, deve essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. Sarebbe auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Ai fini invece della cosiddetta "rotazione straordinaria", da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi, si propone di introdurre nel codice di comportamento dell'Unione Valdera, approvato con deliberazione della Giunta Unione n. 121 del 13.12.2013, l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali. In presenza di rinvio a giudizio per i delitti previsti all'art.3, comma 1 della L. n.97/2001, si rende necessario adottare attribuzioni di incarichi differenti o trasferimenti ad uffici diversi.

In merito si rimanda a quanto indicato nel successivo punto 5.6 -"Aggiornamento del Codice di Comportamento".

Nel suddetto codice, in conformità a quanto espresso dall'ANAC con la deliberazione n. 215/2019, occorrerà precisare:

- **i reati presupposto per l'applicazione della misura**, individuati in quelli indicati dall'art. 7 della Legge n. 69/2015, ovvero gli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale;
- **il momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento motivato di eventuale applicazione della misura**, individuato nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale .

Resta ferma la necessità, da parte dell'Amministrazione, prima dell'avvio del procedimento di rotazione, dell'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

5.5 Formazione del personale

L'Unione Valdera, attraverso l'U.O. Personale, eroga corsi di formazione a favore dei propri dipendenti e dei dipendenti dei Comuni aderenti all'Unione.

L'attività di formazione viene svolta anche sui temi legati all'anticorruzione, relativamente ai servizi maggiormente esposti al rischio di fenomeni corruttivi. Una formazione specifica potrà, inoltre, essere riservata al responsabile e alle unità di personale a supporto dell'attività di monitoraggio del fenomeno corruttivo. Il bilancio dell'Unione Valdera potrà prevedere gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire detta formazione.

Sarà compito del Responsabile Anticorruzione pianificare l'attività di formazione ritenuta necessaria in ambito di anticorruzione e trasparenza, programmandola con l'U.O. Personale.

5.6 Aggiornamento del Codice di Comportamento

Nel documento ANAC di aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione 2019, ANAC ribadisce che i Codici integrativi non devono essere una mera riproposizione del codice di comportamento nazionale di cui al DPR n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente.

Al fine di migliorare i codici di comportamento integrativi, l'ANAC provvederà ad adottare specifiche Linee guida, in sostituzione delle precedenti di cui alla deliberazione n. 75/2013.

ANAC ribadisce inoltre la necessità da parte delle Amministrazioni di provvedere ad effettuare una "mappatura" dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.

L'unione Valdera è dotata di un proprio codice di comportamento, adottato dalla Giunta Unione nel dicembre 2013 e visionabile nella sezione "Amministrazione Trasparente – Atti Generali – Codice disciplinare e codice di condotta", che andrà pertanto rivisto alla luce dell'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione 2022 e del nuovo CCNL Funzioni Locali 2019-2021, con il fine di attuare anche le misure previste dal presente PTPCT 2023-2025.

Può essere già sicuramente stabilito che nell'aggiornamento del Codice di comportamento, la parte relativa ai poteri contrattuali e negoziali riservata ai soggetti individuati all'interno della struttura organizzativa dell'Unione Valdera, debba essere integrata con disposizioni specifiche relative alla "incompatibilità successiva" o "pantouflage" di cui all'art. 1, comma 42, lettera l) della Legge n. 190/2012 (Legge Anticorruzione). Alla luce di tale norma, l'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, comma 16-ter ha disposto il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Nel disciplinare il pantouflage all'interno del Codice di comportamento dell'Unione, dovrà essere tenuto di conto di quanto indicato da ANAC nella parte generale del documento di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2018, punto n. 9, e nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022, parte generale.

Il Codice di comportamento, adottato dalla Giunta Unione nel dicembre 2013 e visionabile nella sezione "Amministrazione Trasparente - Atti Generali - Codice disciplinare e codice di condotta", che andrà pertanto rivisto in attuazione del PNA 2022

Il PNA richiama l'attenzione delle Amministrazioni su un'ulteriore prescrizione, contenuta nel D.P.R. n. 62/2013, al comma 2 dell'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali".

In tale fattispecie, viene disposto l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Con riferimento a tale ambito, il PNA 2019 chiarisce che, sebbene la norma sembri ipotizzare un conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico per le decisioni di competenza in merito all'astensione.

Il medesimo articolo del codice di comportamento prevede, al comma 3, un ulteriore obbligo di informazione a carico del dipendente nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione.

Si ritiene pertanto necessario che all'interno del Codice di comportamento, nella sezione dedicata al "**Conflitto di interessi**", sia inserita specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, sia per i dipendenti che per consulenti nominati

dall'Amministrazione, che tenga di conto delle indicazioni e dei suggerimenti contenuti in merito nel PNA.

All'interno del nuovo Codice di Comportamento, in merito **alla inconferibilità ed incompatibilità di incarichi** dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico, come definiti all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, dovranno essere previste adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica (a carico del RPCT) delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, **ai fini della prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nell'assegnazione agli uffici**, all'interno del Codice di comportamento dell'amministrazione, devono essere inserite le seguenti azioni:

- adozione di una procedura interna volta ad effettuare i controlli, anche a campione, sui precedenti penali e a determinare le conseguenti in caso di esito positivo degli stessi;
- adozione di appositi modelli di dichiarazione con l'indicazione esplicita delle condizioni ostative all'atto dell'attribuzione dell'incarico.

5.7 Incarichi extraistituzionali

Le modalità di autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali ai dipendenti dell'Ente è disciplinata nel Regolamento degli uffici e dei servizi approvato con deliberazione n. 58 del 20.05.2019, Sezione IX "Disciplina degli incarichi".

La citata disposizione regolamentare disciplina già chiaramente la procedura per la presentazione della richiesta ed il rilascio dell'autorizzazione per lo svolgimento di tale tipologia di incarichi, ma si ritiene utile integrarla prevedendo:

- *una black list di attività precluse*
- *possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.*

5.8 PNRR

Viste le intense attività che l'Unione Valdera gestisce nella scelta del contraente soprattutto per le procedure legate al PNRR, si ritiene opportuno dedicare una sezione del piano anticorruzione. Per le considerazioni generali si richiama la "parte speciale" del PNA 2022. A tal fine si ritiene opportuno inserire le seguenti misure speciali :

Norma	Possibili eventi rischiosi	Possibili Misure
Art. 77 Dlgs. 50/2016	Presenza di situazioni di conflitto di interessi che riguardano i membri della commissione giudicatrice, nominati in occasione dello svolgimento di procedure di gara da affidare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del rapporto qualità/prezzo o solo su elementi qualitativi.	Oltre all'ordinaria acquisizione dell'autodichiarazione di insussistenza di cause di conflitto di interesse si deve procedere a campione alla verifica, laddove possibile, della stessa, attraverso specifiche acquisizioni documentali probatorie dell'inesistenza/insussistenza.