



SEGRETARIO GENERALE

Piazza del Comune, 2 – 59100 Prato
Tel 0574.183.6049
Fax 0574.183.7370
Posta certificata: comune.prato@postacert.toscana.it

Orario Ufficio:

Lunedì e Giovedì 8.00-14.00 / 15.00-18.00
Martedì, Mercoledì e Venerdì 8.00-14.00

www.comune.prato.it
p.iva. 00337360978 - cod.fisc. 84006890481

Prato, 17.02.2015
P.G. 25899 del 17.02.2015

Ai Dirigenti

Ai Titolari posizione organizzativa

e p.c. Al Sindaco

Alla Giunta Comunale

- L o r o s e d i -

Direttiva n. 1/2015

Oggetto: Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità – Disposizioni attuative.

In data 29 gennaio u.s. con D.G.C. n. 14/2015 è stato approvato il Piano per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità per il triennio 2015-2017. Trattasi di un aggiornamento rispetto alla versione precedente della quale, nelle more della conclusione del processo di riorganizzazione, ha mantenuto l'individuazione delle attività più a rischio e la relativa classificazione.

Il Piano si basa sul principio di buona amministrazione, sancito dalla nostra Carta Costituzionale. Sono, infatti, convinto che l'attività di prevenzione dei fenomeni corruttivi, passi inevitabilmente attraverso il recupero dei valori prima che dalla repressione pura e semplice.

La mera imposizione di divieti e la correlata previsione di sanzioni, contribuisce senz'altro a combattere la corruzione, ma senza una riaffermazione dei valori e una sempre più marcata conformazione spontanea agli stessi, il sistema finisce con intervenire solo a posteriori, quando la patologia si è già conclamata

Occorre, viceversa, lavorare tutti assieme per costruire comportamenti che nascano virtuosi. Così facendo, il nostro Paese potrà provare a recuperare posti nella classifica della percezione della corruzione (siamo al 69esimo posto) stilata annualmente da Trasparency e solo così si potrà rinobilitare il ruolo che il dipendente pubblico occupa nell'organizzazione del Paese.

Il Piano, quindi, contiene una elencazione di comportamenti virtuosi e non mere regole giuridiche. Non a caso, ogni misura prevista è collegata ai valori costituzionali che intende riaffermare. Non è, quindi, un Regolamento ma ha l'intento di porsi a un livello più alto, quale presupposto per il nostro lavoro. Lo scopo è favorire una cultura dell'amministrare fondata sui valori e non (solo) sulle regole. Non si tratta di una ventata moralizzatrice ma più semplicemente di passare a un approccio sostanziale, evitando di concentrarsi (solo) sul rispetto formale delle norme e mirando, soprattutto, al rispetto del valore che la norma presidia.

In quest'ottica, è evidente come la mancata applicazione di una delle misure previste nel Piano non generi di per sé un fatto corruttivo; così come, il medesimo, può anche verificarsi



in presenza di un rispetto formale delle norme di riferimento. In ogni caso, noi dobbiamo evitare - non solo che si verifichino fatti non corretti – ma anche il rischio che il nostro Ente sia percepito come non trasparente. Non a caso la classifica di Trasparency si basa sul concetto di percezione.

Ciò premesso, al fine di una corretta applicazione del piano medesimo, ritengo opportuna una più puntuale definizione di alcune misure e strumenti per il loro impatto sugli aspetti comportamentali, organizzativi e gestionali del nostro lavoro:

Distinzione tra responsabile del procedimento e dirigente sottoscrittore dell'atto

Com'è noto, la figura del responsabile del procedimento è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla L. 241/1990 (artt. 4-6), ai sensi della quale il dirigente dell'unità organizzativa cui afferisce il procedimento può attribuire ad un dipendente del proprio ufficio la responsabilità dell'istruttoria del procedimento ed ogni altro adempimento connesso fino all'adozione del provvedimento finale. Riteniamo che attribuire a figure diverse la responsabilità della fase di istruttoria del procedimento da quella dell'adozione del provvedimento finale, oltre a consentire un controllo sulla correttezza degli atti già in fase preventiva, sia fondamentale ai fini dell'attuazione della trasparenza amministrativa, nonché di aiuto nella rilevazione di eventuali comportamenti e valutazioni distorti. La necessità che non sia un unico soggetto a curarne l'intero iter è di maggiore evidenza in relazione ai procedimenti inerenti le attività maggiormente sensibili al rischio corruzione ed illegalità. Prima dell'adozione del provvedimento finale il dirigente responsabile verificherà, infatti, la correttezza dell'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento e, nel caso in cui intenda discostarsi dalle risultanze della stessa, dovrà darne adeguata motivazione nel provvedimento medesimo. Il rispetto della presente misura da parte dei dirigenti sarà monitorato nel corso dei controlli sulla regolarità amministrativa ex post degli atti amministrativi.

Attestazione nel corpo del provvedimento amministrativo da parte del responsabile del procedimento e del dirigente responsabile circa l'assenza di conflitto di interessi ex art. 6 bis della Legge 241/1990 come introdotto dalla L. 190/2012

L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi posto a carico del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche e atti endoprocedimentali è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla L. 190/2012. L'obbligo riguarda anche la segnalazione delle potenziali situazioni di conflitto. La norma va integrata con le disposizioni del D.P.R. 62/2013 (Codice di Comportamento) che oltre ad una precisa tipizzazione delle relazioni personali e professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse individua una clausola generale con riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino "gravi ragioni di convenienza": "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 dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

L'attestazione da inserire nel corpo del provvedimento amministrativo circa l'assenza di conflitto di interesse sia da parte del responsabile del procedimento che del dirigente competente all'adozione del provvedimento finale, ha l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla necessità di effettuare opportune verifiche in ordine alla ricorrenza delle situazioni descritte dalla norma talvolta ricorrenti (almeno per quanto attiene ai rapporti abituali) e sottovalutate quanto al loro effetto sulla legittimità dell'atto.

Rispetto delle previsioni normative in tema di proroghe e rinnovi

Il ricorso a proroghe o rinnovi va limitato ai casi previsti dalla legge.

Ai sensi dell'art. 23 della L. 62/2005, modificativo dell'articolo 6, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il contratto scaduto può essere prorogato per il solo tempo necessario all'indizione di nuova gara (anche in assenza di espressa previsione di proroga contenuta negli atti della prima gara). Posto che il provvedimento amministrativo che la disponga la proroga, così come la firma del relativo contratto, devono intervenire prima della scadenza del contratto originario (pena il configurarsi dell'affidamento di un nuovo contratto a trattativa privata), è assolutamente essenziale che il ricorso alla proroga non sia imputabile a ritardi degli uffici.

Per quanto riguarda i rinnovi la normativa dispone – pena la nullità - il divieto assoluto di quelli taciti (art. 57, comma 7, del D. Lgs. 163/2006), mentre un argomento positivo a favore dell'ammissibilità del rinnovo contrattuale, se espressamente previsto dalla lex di gara, si trae dall'art. 29 dello stesso codice dei contratti, che a proposito del calcolo del valore stimato degli appalti e dei servizi pubblici prescrive che si tenga conto di qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto. La misura è stata introdotta al fine di richiamare l'attenzione sulla necessità di una più rigorosa applicazione delle disposizioni normative in materia. Si coglie, altresì, l'occasione per ricordare che proroghe e rinnovi costituiscono attività di carattere gestionale posta, quindi, sotto la responsabilità esclusiva della dirigenza.

Per affidamenti sottosoglia < a 40.000 euro: almeno 3 preventivi per importi > a 5.000,00 euro e rotazione dei soggetti da invitare alle trattative

Per gli affidamenti diretti (<5.000,00 euro): adeguata motivazione e rotazione dei soggetti affidatari in via diretta, anche attraverso la predisposizione di un albo dei prestatori/fornitori.

Il vigente Regolamento comunale sull'acquisizione di beni, servizi e lavori in economia prevede la possibilità dell'affidamento diretto fino a 40.000,00= euro, ma non pone, ovviamente, l'obbligo di operare con affidamenti diretti.

Le misure in questione tendono ad evitare che siano sempre gli stessi soggetti ad essere incaricati dalla PA e a consentire che sia il mercato a selezionare i più capaci: in questo modo, favorendo la concorrenza, si potranno ottenere le migliori prestazioni alle migliori condizioni (tecniche ed economiche). L'affidamento diretto per importi inferiori ai 40mila euro non scompare ma resta residuale e deve essere adeguatamente motivato. Le vie ordinarie sono, infatti, quelle della comparazione tra più preventivi (per importi tra 5.000 e 40.000 euro) e della rotazione (per importi >5000 euro).



Riservando al prossimo aggiornamento del Piano eventuali interventi di chiarificazione, fornisco alcuni spunti per una corretta applicazione.

Se noi affidiamo in via diretta a un soggetto un lavoro, un servizio o l'acquisto di un bene di importo molto contenuto, non infrangiamo espressamente alcuna norma se agiamo nel rispetto del codice dei contratti e dei regolamenti comunali motivando correttamente il provvedimento.

Viceversa, il costante affidamento sempre agli stessi contraenti senza alcuna motivazione (o con motivazione carente) inserita nel relativo provvedimento, seppure in presenza di importi contenuti, rischia di essere lesivo della concorrenza e del principio di pari opportunità tra soggetti interessati. Oltretutto, ciò può dare adito anche alla percezione di una PA non imparziale. Nei casi peggiori, tale comportamento può anche essere ritenuto da chi di dovere, correlato e strumentale a finalità non conformi che possono sfociare in condotte collusive.

Ecco perché, il Piano prevede che l'affidamento diretto sia l'eccezione e il ricorso a procedure comparative la regola. E', poi, nella discrezionalità di chi agisce, procedere ad un affidamento diretto adeguatamente motivato o ad una procedura selettiva per comparazione. Vi sono casi, infatti, in relazione alla prestazione richiesta (ad esempio perché infungibile o caratterizzata da esclusività) in cui l'affidamento diretto resta la strada maestra.

Di certo, l'urgenza - l'argomento molto utilizzato da chi non vuole ricorrere a procedure comparative e opta per l'affidamento diretto - non deve derivare da una cattiva programmazione o da ritardi imputabili all'Ente.

Del tutto irricevibili sono le affermazioni in base alle quali così facendo si generino ritardi e/o "si perda tempo". Compito del dirigente è, infatti, quello di coniugare riduzione dei tempi, da un lato, con la tutela della concorrenza e con le pari opportunità, dall'altro. Il ritardo, pertanto, non potrà mai essere giustificato dalle misure contenute nel Piano ma sarà sempre attribuibile all'operatore, fatti salvi fatti straordinari e imprevedibili.

Quel che si chiede, quindi, è una applicazione ragionata delle misure, non generalizzata ma adattata al singolo caso, proprio al fine di coniugare trasparenza e pari opportunità da un lato, con speditezza e non aggravamento del procedimento dall'altro.

Predisposizione di avvisi pubblici atti a rendere nota la volontà di riservare parte degli appalti (il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici) di determinati servizi e forniture alle cooperative sociali di tipo B.

Anche per gli affidamenti di servizi e forniture di importo sottosoglia a cooperative sociali di tipo B, nel caso in cui sussistano più cooperative interessate alla stipula della convenzione, occorre promuovere l'esperimento di una procedura competitiva tra tali soggetti. Si tratta dell'applicazione di una norma contenuta in una determinazione ANAC del 2012 ed inserita nella L. 381/1991, la cui applicazione si rende ancora più necessaria alla luce dei recenti fatti di cronaca.

Divieto di frazionamento del valore dell'appalto

Il divieto è espressamente contenuto nell'art. 29 del Codice dei Contratti: "Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato". Statisticamente il frazionamento è lo



strumento più utilizzato per eludere le norme comunitarie in materia di affidamenti per importi sopra soglia.

Ricorso a Consip e al MEPA (o all'analogo mercato della Regione Toscana) per forniture e servizi per acquisizioni sottosoglia comunitaria

L'obbligo di ricorrere per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario al mercato elettronico ovvero ad altri analoghi mercati ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure è contenuto nella Legge 296/2006, così come modificato dalle due norme sulla *spending review* del 2012.

La norma si applica anche agli acquisti che possono essere fatti in economia ai sensi dell'art. 125 del Codice dei Contratti.

I contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti messi a disposizione da Consip sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Attestazione motivata rispetto alla congruità dell'offerta, anche nel caso di affidamenti in house providing

L'attestazione di congruità dell'offerta - inserita nel corpo dei provvedimenti amministrativi di affidamento servizi, lavori e forniture - deve esplicitarne le relative motivazioni. L'attestazione *sic et simpliciter* riveste scarso valore qualora non sia avvalorata da idonee valutazioni in merito da parte del responsabile del procedimento. La richiesta di più offerte di cui alla misura n. 21 del piano anticorruzione assume valenza anche ai fini dell'attestazione di congruità.

La necessità di motivare la congruità dell'offerta si applica anche per gli affidamenti in *house-providing*.

Inserimento nei contratti di assunzione del personale della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente

La misura intende dare attuazione alle modifiche introdotte al D. Lgs. n. 165/2001 dalla L. 190/2012.

Il divieto di svolgere attività lavorativa a qualsiasi titolo (subordinato o autonomo) - nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego - nei confronti dei soggetti destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del pubblico dipendente deve essere oggetto di espressa previsione nei contratti di assunzione del personale. Questo allo scopo di evitare che durante il periodo di servizio si possano prefigurare situazioni in cui il dipendente pubblico possa illecitamente approfittare della propria posizione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. Come ben evidenziato dal Piano Nazionale Anticorruzione 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.

La presente misura si integra con la misura 29 che prevede l'inserimento nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, della dichiarazione da parte dell'impresa di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e



comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto. Analoghe previsioni dovranno essere inserite anche nei successivi accordi contrattuali tra le parti.

Controllo di regolarità amministrativa ex post

In sede di aggiornamento del piano anticorruzione ho ritenuto opportuno rendere più stringente e rigoroso il sistema di controllo ex post sulla correttezza e la regolarità degli atti amministrativi con l'obiettivo di rendere omogenei i comportamenti tra le diverse strutture dell'ente nella redazione degli atti e a migliorarne la qualità, assumendo in questo senso anche un aspetto "collaborativo"

Il controllo sarà strutturato sulla base di apposite check list (una per ciascuna tipologia di atto da sottoporre a controllo) riportanti gli elementi che devono essere necessariamente presenti perché l'atto sia conforme alla tipologia di appartenenza.

Le check list saranno elaborate con la collaborazione dei vari servizi dell'ente e, una volta definite, saranno approvate con mia disposizione.

Il Piano di auditing, nel quale sono individuate le tipologia di atti da sottoporre al controllo e le relative percentuali di campionamento, sarà approvato annualmente entro il 31 gennaio .

Per il 2015, nelle more della definizione delle check list, il piano di auditing sarà approvato entro il 31 marzo. Il nuovo sistema di controllo degli atti entrerà pertanto in vigore a partire dal II quadrimestre.

Saranno sottoposte a controllo di regolarità amministrativa le determinazioni di impegno di spesa, le determinazioni di aggiudicazione definitiva con i relativi schemi di contratto allegati e gli atti dirigenziali ritenuti particolarmente significativi. Gli atti sottoposti al controllo successivo sono scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Il controllo ha cadenza mensile. Ad ogni dirigente sarà inviato un report contenente le risultanze del controllo. Nei 30 giorni dall'avvenuto ricevimento il dirigente responsabile è tenuto a controdedurre rispetto alle criticità evidenziate dal sistema di controllo e/o attivare, in presenza dei requisiti previsti dalla legge, i meccanismi di auto-tutela (revoca o annullamento d'ufficio dell'atto).

Le risultanze del controllo sono trasmesse, a conclusione di ciascuna fase di controllo, al Sindaco, al Collegio dei revisori dei conti, al Nucleo di valutazione, ai dirigenti ed ai titolari di posizione organizzativa e al Presidente del Consiglio.

Le segnalazioni all'indirizzo anticorruzione@comune.prato.it

Come previsto dal piano nei giorni scorsi è stato attivato l'indirizzo anticorruzione@comune.prato.it, al quale sarà possibile inviare segnalazioni relative a condotte e comportamenti sintomatici di episodi o fenomeni corruttivi imputabili a strutture e al personale del Comune di Prato. Al fine di assicurare la massima tutela e riservatezza a chi effettua la segnalazione i messaggi inviati a questo indirizzo hanno come unico interlocutore il Responsabile della prevenzione della corruzione,



Le segnalazioni possono essere fatte sia dai cittadini che dal personale dell'ente, in quanto la prevenzione dei fenomeni corruttivi è attività che deve essere svolta in modo generalizzato da tutti al fine di favorire un ambiente di diffusa percezione della necessità del rispetto della legge. Per quanto riguarda il dipendente, come previsto dal Codice comportamentale del Comune, il segnalante è tutelato da varie misure di protezione quali l'anonimato, l'esclusione della denuncia dal diritto di accesso e il divieto di discriminazione.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è tuttavia sinonimo di accettazione di segnalazione anonima.

Coordinamento con il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituisce parte integrante e sostanziale del Piano per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

Funzione della trasparenza intesa quale accessibilità totale delle informazioni riguardanti l'attività amministrativa e istituzionale dell'ente è la prevenzione di fenomeni di illegalità e di corruzione.

Per quanto riguarda gli adempimenti in questo ambito si rimanda alla nota P.G. 2015/20284 in data 06.02.2015 del responsabile per la trasparenza, Dott. Giovanni Ducceschi.

Quello che qui preme ulteriormente sottolineare è che l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33/2013 è a carico di tutti i dirigenti responsabili dei servizi, (che devono garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare) e che l'eventuale inadempimento costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

Sanzioni pecuniarie da 500 a 10.000 euro sono inoltre previste per la mancata o incompleta pubblicazione dei dati inerenti gli amministratori e le società partecipate (artt. 14 e 22 del decreto legislativo n.33/13) e la competenza ad avviare il procedimento sanzionatorio per tali violazioni è stata con delibera n. 10 del 21 gennaio 2015 attribuita alla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Nel corso di questo anno - facendo seguito anche alla Giornata della trasparenza e al momento formativo tenutisi lo scorso 27 novembre, nell'ambito del quale avevo preannunciato le linee guida del Piano 2015-17 - proseguiremo con altre occasioni di confronto che saranno utili ad aggiornare i rischi, a rivederne la classificazione e ad implementare il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti e gli strumenti di controllo sull'attuazione del Piano.

Cordiali saluti

Dott. Roberto Gerardi