

ALL. B) MISURE SPECIFICHE

AL PTPC 2018-2020

AGGIORNAMENTO MISURE SPECIFICHE ANTICORRUZIONE

Il Presente piano viene altresì aggiornato con un rafforzamento delle misure specifiche adottate in relazione ad alcuni dei processi che presentano gli indicatori di rischio più elevati:

Misure specifiche relative al macro-processo: “Gestione delle procedure di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture”.

Il macro-processo relativo alla gestione dei contratti pubblici è tra quelli che presentano i più elevati indici di rischio; vi è, pertanto, per detta area, la particolare necessità di concentrare l'attenzione sulla corretta identificazione dei processi e sulla corrispondente predisposizione di misure finalizzate a prevenire i rischi corruttivi.

All'interno di questo macro settore, l'attività è stata scomposta in fasi, attenendosi alle indicazioni fornite dall'Aggiornamento 2015 al PNA. Per ciascuna fase sono stati individuati i rischi e le relative misure; talvolta la medesima misura è idonea a ridurre il rischio in fasi diverse, per tale motivo viene ripetuta in ciascuna fase in cui produce effetto.

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.

Vengono in specie dettate disposizioni particolari per la centrale unica di committenza, servizio svolto per i quattro comuni del Subambito “Stella”, il cui TPO è dipendente del Comune di Precenico.

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

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

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

Le misure adottate sono riconducibili alle seguenti tipologie: di controllo, di trasparenza di regolamentazione, di semplificazione di organizzazione/processo, di formazione, di rotazione.

Fase della programmazione:

Rischi

- 1) Definizione di un fabbisogno non corrispondente a criteri di efficienza ed economicità.
- 2) Intempestiva predisposizione ed approvazione degli strumenti di programmazione.

Misure:

- Richiesta scritta e motivata da parte degli uffici che segnalano esigenza di acquisto di beni e servizi con definizione di natura, quantità e tempistica della prestazione da richiedere (per la Centrale unica di Committenza);
- Collaborazione tra Ufficio gare e uffici richiedenti per la definizione degli atti di gara (per la Centrale unica di Committenza);
- Verifica, quale primo step della procedura di approvvigionamento, della possibilità di ricorrere a convenzioni/accordi quadro già in essere;
- Monitoraggio delle future scadenze contrattuali mediante sistemi informatici (timer sul programma che gestisce in contratti) al fine di avviare per tempo la relativa procedura di gara.

Fase della progettazione della gara:

Rischi

- 1) Abuso delle disposizioni in materia di suddivisione in lotti funzionali al fine di frazionare artificialmente l'appalto per eludere le disposizioni normative sulla procedura da adottare.
- 2) Non corretta applicazione delle disposizioni relative al calcolo dell'importo dell'appalto.
- 3) Elusione degli obblighi relativi agli acquisti sul mercato elettronico ovvero in convenzione Consip.
- 4) Incompleta predisposizione della documentazione di gara che si rileva inadeguata per la presentazione di offerte consapevoli; redazione di progetti e capitolati approssimativi e che non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva.
- 5) Individuazione di criteri di partecipazione sproporzionati e ingiustificatamente restrittivi rispetto all'oggetto e all'importo dell'appalto.
- 6) Formulazione di criteri di aggiudicazione non chiari ovvero tali che possono avvantaggiare il fornitore uscente.
- 7) Previsione di criteri di aggiudicazione della gara eccessivamente discrezionali o incoerenti rispetto all'oggetto del contratto.

Misure:

- Riunioni collegiali interne e collaborazione e confronto tra gli uffici coinvolti, al fine di garantire completezza, esaustività e chiarezza della documentazione posta a base di gara.

- Il valore del contratto da affidare è individuato sulla base dei metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici definiti dalla normativa, tenendo conto di eventuali opzioni che l'Amministrazione intenda riservarsi e che incrementano il valore stimato del contratto da porre a base di gara.
- L'atto interno di avvio della procedura dà conto della motivazione alla base della richiesta di approvvigionamento, della procedura di selezione da utilizzare e della tipologia contrattuale prescelta.
- Verifica, quale primo passo di ogni procedura di approvvigionamento, della possibilità di ricorrere a convenzioni/accordi quadro già in essere.
- Nella scelta della tipologia della procedura, preferenza per le procedure aperte (sopra o sotto soglia); nella scelta della tipologia contrattuale, ricorso quasi esclusivo a contratti di appalto.
- Per le procedure aperte utilizzo dei bandi tipo dell'ANAC al fine di garantire la completezza e la standardizzazione della documentazione di gara.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- In caso di ricorso al criterio dell'OEPV, al fine di contenere al massimo la discrezionalità, si cerca di ricorrere il più possibile a criteri qualitativi vincolati (a scelta multipla: il concorrente può offrire l'opzione A o B predeterminate dall'Amministrazione) ai quali sono attribuiti dei punteggi certi (punteggio x in caso di opzione A e punteggio y in caso di opzione B).

Fase della Selezione del contraente, della verifica dell'aggiudicazione e della stipula del contratto:

Rischi

- 1) Mancata acquisizione del CIG e mancato utilizzo dell'AVCpass per la verifica dei requisiti.
- 3) Mancato rispetto dei criteri per la nomina della commissione di gara.
- 4) Valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata e uso distorto della valutazione dell'offerta tecnica atto a favorire un concorrente.
- 5) Contenuto delle clausole contrattuali in danno dell'amministrazione ed in favore del fornitore
- 6) Ricorso a proroghe contrattuali in mancanza di effettiva necessità per ragioni dipendenti dall'Amministrazione.
- 7) Ricorso ad affidamenti in via d'urgenza in mancanza dei presupposti di legge.
- 8) Mancato rispetto del principio di rotazione degli affidatari.

Misure:

- Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari.
- Comunicazione del nominativo dei soggetti cui ricorrere in caso di ingiustificato ritardo o diniego dell'accesso ai documenti di gara.
- Prassi interne per la corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive, menzione nei verbali di gara delle specifiche

cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta ed individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici).

- In caso di ricorso al criterio dell'OEPV utilizzo, ove possibile, di criteri qualitativi vincolati (a scelta multipla con punteggi predefiniti in base all'opzione prescelta) al fine di contenere la discrezionalità ai soli elementi che necessariamente la richiedono; predisposizione di moduli o indici dettagliati per la presentazione dell'offerta tecnica, al fine di garantire la comparabilità più oggettiva possibile delle offerte negli aspetti qualitativi e rendere più chiaro e comprensibile il confronto e l'attribuzione dei relativi punteggi.

- Valutazione delle offerte anomale eseguita congiuntamente da RP e Commissione di gara, formalizzata con verbale scritto.

- Effettuazione delle verifiche a mezzo AVCpass.

- Pubblicazione, tra i documenti posti a base di gara, dello schema di contratto dettagliato che riporta le condizioni contrattuali che vincoleranno l'aggiudicatario. Firma digitale del contratto da parte del Segretario generale.

Fase della esecuzione e rendicontazione del contratto:

Rischi

- 1) Ammissione di varianti per consentire all'appaltatore di recuperare il ribasso offerto in gara.
- 2) Mancata o insufficiente verifica dello stato avanzamento.
- 3) Non corretta applicazione di penali atta a favorire il fornitore.
- 4) Autorizzazione al subappalto non conforme a norma ovvero alla dichiarazione di gara al fine di favorire l'impresa.
- 5) Accordi collusivi tra imprese partecipanti a gara, volti a utilizzare il subappalto quale meccanismo per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso.
- 6) Nomina componenti commissione collaudo con criteri non conformi alla norma.
- 7) Mancata denuncia di vizi della fornitura.
- 8) Mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità.
- 9) Mancata applicazione di penali.
- 10) Errato calcolo degli importi da liquidare.
- 11) Mancato rispetto dei termini di pagamento.
- 12) Modalità di trattamento delle richieste in danno dell'amministrazione ed in favore dei fornitori.
- 13) Riscontro di anomalie in fase di esecuzione non rilevate in favore del fornitore.

Misure:

- verifica delle richieste avanzate dall'appaltatore eseguita dal direttore del contratto; disamina congiunta tra l'Ufficio gare e il direttore del contratto attestata da scambio di note o da specifico verbale, ovvero riunioni.

- Attenta esecuzione dei controlli imposti dalla norma ai fini dell'autorizzazione al subappalto e

costante verifica in ordine al rispetto dei limiti percentuali di esecuzione dell'appalto imposti dalla norma.

- acquisizione quietanze di pagamento subappaltatori o pagamento diretto al subappaltatore.
- Pagamenti effettuati solo in esito alla verifica della corretta esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione del contratto ed a seguito dell'ulteriore verifica effettuata dall'Ufficio gare relativa alla corretta imputazione della fattura in relazione alle attività previste in contratto.
- Richiesta di emissione del certificato di regolare esecuzione e disamina della risposta con il funzionario responsabile.

^°^°^

Misure per tutti gli Uffici con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia di valore inferiore ai 40.000 Euro.

- Verifica puntuale della possibilità di accorpare le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi omogenei.
- Predeterminazione dei criteri oggettivi che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.

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

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto sotto 40.000,00 euro deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre nella quale va indicata con chiarezza la motivazione della scelta in fatto ed in diritto (art. 3, L. n. 241/1990);

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 per mercato, ma altresì in quanto, se artatamente preconstituito, potrebbe costituire ipotesi di reato.

Si invitano quindi tutti gli operatori a valutare con la dovuta attenzione e diligenza la funzionalità della prestazione per evitare che il loro operato possa essere oggetto di censura.

Sarebbe quindi auspicabile una breve relazione che illustri la funzionalità della prestazione.

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

- 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. Questo comporta altresì che laddove la prestazione trovi finanziamento direttamente od indirettamente tramite risorse pubbliche, la regola dell'evidenza pubblica prescinde dal soggetto che procede all'affidamento privato o pubblico che sia.

Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui all'art. 30, D.Lgs. n. 50/2016 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.

L'affidamento all'operatore uscente è ammissibile generalmente in due ipotesi:

- in caso di riscontrata ed effettiva assenza di alternative di mercato;
- in ragione del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) ed in ragione della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, anche tenendo conto della qualità della prestazione.