



# COMUNE DI DECIMOMANNU

Provincia di Cagliari

## DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Numero 19 del 27-02-14

ORIGINALE

**Oggetto: APPROVAZIONE DEFINITIVA PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE TRIENNIO 2014/2016.**

L'anno duemilaquattordici il giorno ventisette del mese di febbraio, in Decimomannu, solita sala delle adunanze, alle ore 18:45, si è riunita la Giunta Comunale nelle persone dei Signori:

MARONGIU ANNA PAOLA	SINDACO	P
CADEDU MONICA	VICE-SINDACO	P
ARGIOLAS ROSANNA	ASSESSORE	P
MAMELI MASSIMILIANO	ASSESSORE	P
TRUDU LEOPOLDO	ASSESSORE	P

Totale presenti n. 5      Totale assenti n. 0

Assiste alla seduta il Segretario Comunale Maria Benedetta Fadda

Assume la presidenza Anna Paola Marongiu in qualità di Sindaco.

## LA GIUNTA COMUNALE

ESAMINATA la proposta n. 22 del 27/02/2014, predisposta dal Segretario Comunale, avente ad oggetto: "APPROVAZIONE DEFINITIVA PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE TRIENNIO 2014/2016.";

PREMESSO che la legge 190 del 2012 all'art. 1, comma 7, dispone "L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica;

RICHIAMATO il Decreto del Sindaco n. 2 del 28/01/2014 con il quale è stato individuato il Responsabile per la prevenzione della corruzione nel Segretario Generale;

RICHIAMATA la deliberazione della Giunta Comunale n. 6 del 28/01/2014 "Presa d'atto del piano triennale di prevenzione della corruzione" costituito da n. 14 articoli oltre l'allegato 1 e l'allegato 2;

DATO ATTO che la suddetta bozza del piano triennale anticorruzione triennio 2014/2016 è stata pubblicata sul sito web del Comune dal 31/01/2014 con richiesta di segnalazione di proposte da parte degli utenti e contestualmente inviata alle R.S.U., alle OO.SS. e alle Associazioni locali nonché all'illusterrissimo Prefetto di Cagliari per acquisirne autorevole parere così come previsto nell'art. 2;

DATO ATTO che a seguito della dovuta pubblicazione nel sito web dell'Ente e trasmissione a norma di legge il Segretario ripresenta il Piano per la definitiva approvazione dando atto che nessuno ha presentato osservazioni;

RITENUTO di dover apportare modifiche allo stesso e precisamente: cassare gli estremi di ricezione del parere del prefetto perché ad oggi non ricevute; modificare gli scaglioni degli affidamenti in economia per la fornitura di beni e servizi come appresso:

- 0,00/35.000,00 possibilità di affidamento diretto
- 35.001,00/45.000,00 almeno 3 operatori economici
- 45.001,00/80.000,00 almeno 5 operatori economici

perché quelle precedentemente individuate rendevano meno snella l'attività limitando eccessivamente l'opportunità normativa dell'affidamento diretto in economia;

RESI i dovuti pareri preventivi:

- PARERE DI REGOLARITA' TECNICA AMMINISTRATIVA (ai sensi dell'art. 2 del Regolamento comunale sui controlli e artt. 49 e 147 del TUEL, come modificati dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. n. 213/2012):

Il Segretario comunale, Maria Benedetta Fadda, esprime parere favorevole sulla proposta n. 22 del 27/02/2014 attestandone la correttezza, la regolarità e la legittimità perché conforme alla normativa di settore e alle norme generali di buona amministrazione. Assicura, inoltre, la convenienza e l'idoneità dell'atto a perseguire gli obiettivi generali dell'Ente e quelli specifici di competenza assegnati.

- PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE E ATTESTAZIONE DI COPERTURA FINANZIARIA (ai sensi dell'art. 3 del Regolamento comunale sui controlli e artt. 49 e 147 del TUEL, come modificati dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. n. 213/2012):

Il Segretario comunale, Maria Benedetta Fadda, in sostituzione del Responsabile del Settore Finanziario – ai sensi dell'art. 6 comma 5 lettera g del Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, attesta che la proposta n. 22 del 27/02/2014 non necessita di parere di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente

VISTI gli artt. 48 e 134 del T.U.E.L;

**all'unanimità**

## **DELIBERA**

per le motivazioni espresse in premessa, che qui si intendono integralmente richiamate,

1. di adottare il Piano Triennale Anticorruzione 2014/2016, allegato al presente atto con le modifiche di cui in premessa per farne parte integrante e sostanziale, così come modificato;
2. di dare atto che l'allegato piano seguirà il "Processo di adozione" come previsto nell'art. 2 del piano medesimo, ossia verrà pubblicato sul sito internet del Comune nonché trasmesso a tutti i dipendenti dell'ente e inviato al Dipartimento della Funzione Pubblica;
3. di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs 267/2000.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL SINDACO

Anna Paola Marongiu

IL SEGRETARIO COMUNALE

Maria Benedetta Fadda

**PARERI FAVOREVOLI ESPRESSI AI SENSI DEL D.LGS. N. 267/2000**

**REGOLARITA' TECNICA**

Segretario Comunale

Fadda Maria Benedetta

**REGOLARITA' CONTABILE**

Il Responsabile Del Settore Finanziario

Fadda Maria Benedetta

**CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE**

Si dichiara che la presente Deliberazione verrà affissa all'Albo Pretorio del Comune per quindici giorni consecutivi dal giorno 06/03/2014 al 20/03/2014 ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30 – comma 1, della L.R. n. 38/1994 e ss.mm.ii..

IL SEGRETARIO COMUNALE

Maria Benedetta Fadda

**DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA'**

a seguito di pubblicazione all'Albo Pretorio di questo Comune dal **06/03/2014** al **20/03/2014** (ai sensi dell'art. 134, comma 3, D. Lgs.vo n° 267/2000).

a seguito di dichiarazione di immediata eseguibilità (ai sensi dell'art. 134, comma 4, D. Lgs.vo n° 267/2000).

IL SEGRETARIO COMUNALE

Maria Benedetta Fadda

# **PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE**

## **2014-2016**

## ART. 1 - PREMESSA - RIFERIMENTI NORMATIVI - OGGETTO DEL PIANO

1. Con deliberazione n. 72 e 75/2013 la Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza (C.I.V.I.T. - ora A.N.AC.), individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione ha approvato Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (D.F.P.).
2. Sulla base delle indicazioni contenute nel P.N.A. e le linee guida ANAC/CIVIT il Comune definisce il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), che rappresenta il documento programmatico fondamentale per la strategia di prevenzione all'interno dell'Ente.
3. Il Piano Nazionale Anticorruzione, con i suoi allegati, descrive gli obiettivi strategici e le azioni da attuare nel periodo 2013-2016 e costituisce un supporto fondamentale per le pubbliche amministrazioni nella predisposizione di uno strumento di prevenzione e per l'applicazione delle misure di contrasto alla corruzione e all'illegalità.
4. Il P.N.A. è stato predisposto con la finalità di creare gli strumenti:
  - Per individuare i comportamenti da prevenire e contrastare: Momento di particolare importanza in quanto per fenomeno corruttivo s'intende non solo le fattispecie sanzionate dal codice penale ma l'intera gamma dei reati contro la Pubblica Amministrazione e quindi tutti i casi in cui il pubblico dipendente abusa del potere attribuitogli al fine di ottenere e/o attribuire vantaggi e/o svantaggi ad altri.
  - predisporre strumenti di prevenzione e contrasto mirati ed efficaci: Si tratta di individuare le misure più incisive che, intanto, possano diffondere la legalità e la correttezza in termini di principio ma anche creare condizioni di certezza sul comportamento coscienti delle relative sanzioni.
5. Riferimenti normativi:
  - Legge n. 190 del 6 novembre 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
  - Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
  - Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33; riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della L. n. 190 del 2012;
  - Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 Disposizioni in materia di inconfondibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
  - D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dalla L. n. 190) e dal codice integrativo aziendale approvato con delibera di Giunta n. 161 del 20/12/2013;
  - L. 7 agosto 1990, n. 241: nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
  - D.Lgs. 267/2000 147 che istituisce le tipologie di controllo interno.
6. Il piano triennale per la prevenzione della corruzione (oggetto del piano):
  - a) fornisce il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e di illegalità e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
  - b) disciplina le regole di attuazione e di controllo dei protocolli di legalità o di integrità;
  - c) indica le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in Aree particolarmente esposte alla corruzione, prevedendo, nelle stesse, la rotazione del Responsabile

P.O. ovvero, nel caso di infungibilità della figura, del personale, ossia del responsabile del servizio, esposto al rischio.

## ART. 2 - IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO

1. La proposta di piano triennale per la prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) è stata elaborata dal responsabile per la prevenzione della corruzione, che ha sentito le P.O., in particolare per la individuazione delle aree a più elevato rischio di corruzione.
2. La proposta di PTPC è stata pubblicata sul sito internet del comune dal 31/01/2014 con richiesta di segnalazione di proposte da parte degli utenti. Essa è stata inoltre inviata in copia alle RSU, alle organizzazioni sindacali, alle associazioni accreditate presso il comune.
3. Copia del PTPC e dei suoi aggiornamenti è pubblicata sul sito internet dell'ente ed è trasmessa ai dipendenti in servizio.

## ART. 3 - ATTIVITÀ A RISCHIO DI CORRUZIONE PARTICOLARMENTE ESPOSTE

1. Le attività a rischio di corruzione sono state individuate dalla Legge 190/2012 relativamente a:
  - a) autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti;
  - b) materie oggetto di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.);
  - c) materie oggetto di codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente (art. 54 D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.);
  - d) materie il cui contenuto è pubblicato nei siti internet delle pubbliche amministrazioni (art. 54 D.Lgs. 82/2005 codice amministrazione digitale);
  - e) retribuzioni dei funzionari responsabili, nominati ai sensi art. 109 del TUEL, e dei tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 21 L. 69/2009);
  - f) trasparenza (art. 11 L. 150/2009);
  - g) attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
  - h) attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
  - i) materie oggetto di informazioni rilevanti con le relative modalità di pubblicazione individuate con DPCM ai sensi del co. XXXI art. 1 legge 190/2012;
  - j) attività ove devono essere assicurati "livelli essenziali" nelle prestazioni, mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali del Comune, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi;

Le seguenti attività, sono configurate a rischio di corruzione, in quanto rientranti nel punto j dell'art. 3 del presente piano:

- le attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- i concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.
- attività connesse alla spending review, telefonia, consip, controllo informatizzato della presenza;
- opere pubbliche gestione diretta delle stesse;
- attività successive alla fase inerente l'aggiudicazione definitiva;
- pianificazione urbanistica: attività edilizia privata, cimiteriale e condono edilizio; in particolare l'attività istruttoria;
- pianificazione urbanistica: strumenti urbanistici e di pianificazione di iniziativa privata;
- rilascio autorizzazioni allo svolgimento di attività di vendita su aree pubbliche;
- attività di accertamento, di verifica della elusione ed evasione fiscale;
- sussidi e contributi di vario genere (direzione solidarietà sociale) a sostegno del reddito;
- attività progettuali;

- gestione dei servizi appaltati con fondi comunali o con fondi regionali o ex legge 328/2000;
- attività polizia municipale: I procedimenti sanzionatori relativi agli illeciti amministrativi e penali accertati nelle materie di competenza nazionale e regionale della Polizia Municipale nonché il rispetto dei termini, perentori, ordinatori o semplici, previsti per il compimento dei relativi atti e compreso il rispetto delle garanzie di legge riconosciute ai soggetti interessati;
- attività di accertamento ed informazione svolta per conto di altri Enti o di altre Direzioni del Comune;
- espressione di pareri, nulla osta, ecc., obbligatori e facoltativi, vincolanti e non relativi ad atti e provvedimenti da emettersi da parte di altri Enti o altre Direzioni del Comune;
- rilascio di autorizzazioni e/o concessioni di competenza della P.O;
- gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati alla Direzione nonché la vigilanza sul loro corretto uso da parte del personale dipendente.

2. Per l'anno 2014, nel presente piano, le attività a rischio di corruzione più elevato sono individuate così come segue:

- 1) La concessione di contributi di natura socio-economica (rischio medio)
- 2) La concessione di contributi ed ausili finanziati a soggetti senza scopo di lucro (rischio alto)
- 3) L'affidamento degli appalti (rischio alto)
- 4) L'affidamento di beni e concessioni di qualsiasi natura a terzi (rischio alto)
- 5) I concorsi pubblici (rischio alto)
- 6) I procedimenti amministrativi di qualsiasi natura (rischio alto)
- 7) Gli atti abilitativi edilizi (rischio alto)

## **1. LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI DI NATURA SOCIO-ECONOMICA (RISCHIO MEDIO)**

### **Natura del contributo**

Occorre preliminarmente chiarire che il concetto di contributo di natura sociale può manifestarsi in una duplice accezione, ossia in una elargizione di una somma di denaro che il privato riceve, ovvero in un esonero dal pagamento di una somma di denaro che il privato avrebbe dovuto pagare.

In entrambe i casi si è in presenza di un utilizzo di risorse pubbliche e come tale la disciplina che di seguito viene enunciata trova applicazione per entrambe le ipotesi.

### **Modello organizzativo per il settore dei contributi nell'ambito dei servizi sociali**

Storicamente, la discrezionalità amministrativa nasce per indicare quegli atti amministrativi sottratti alla giurisdizione del giudice in attuazione del principio di separazione di poteri che attribuisce alla funzione amministrativa il suo ambito di autonomia. La c.d. riserva di funzione amministrativa.

La corretta perimetrazione dei confini della discrezionalità amministrativa risulta centrale per indicare i limiti del potere del giudice di sindacarne l'esercizio.

Gli elementi che connotano giuridicamente la discrezionalità amministrativa convergono nella definizione che Virga ne diede quale facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti per il perseguimento di un fine corrispondere alla causa del potere esercitato, pur sempre nel rispetto dei principi di ragionevolezza, logica ed imparzialità, quali principi di ordine giuridico che sostengono l'azione amministrativa.

Laddove la pubblica amministrazione abbia rispettato le predette condizioni, e nei limiti in cui ad essa residui spazio per decidere tra più comportamenti possibili, ella esercita la propria discrezionalità amministrativa sottratta al controllo giurisdizionale.

La definizione è stata poi necessariamente integrata in quanto la stessa non evidenziava il fatto che l'interesse pubblico non esiste mai come solitario, ma esiste insieme a altri interessi pubblici, collettivi o privati che siano, per cui è necessaria sempre una comparazione o giusto contemperamento tra i vari interessi che vengono in considerazione al fine di conseguire sì il pubblico interesse, ma con il minor sacrificio possibile degli altri interessi che vengono a configgere con quello pubblico, c.d. principio del minimo mezzo.

Indubbiamente l'esercizio della discrezionalità amministrativa consta di due elementi, così come chiarito dalla dottrina amministrativistica.

#### **L'elemento del giudizio o analisi dei fatti e l'elemento della scelta**

L'elemento della valutazione dei fatti rappresenta l'antecedente logico funzionale alla scelta in quanto consiste nella prospettazione di tutti gli elementi e di tutti gli interessi coinvolti nel caso di specie, laddove invece la scelta rappresenta il momento in cui, alla luce di quanto emerso, la pubblica amministrazione adotta la soluzione che ritiene più opportuna.

Questa scelta che costituisce l'essenza della discrezionalità amministrativa, per non essere arbitraria e quindi oggetto di censura, deve essere posta in essere sulla base di adeguata istruttoria e nel rispetto di determinati parametri quali la ragionevolezza, il perseguimento del fine corrispondente alla causa del potere esercitato e l'imparzialità.

Il mancato rispetto di questi parametri comporta l'illegittimità del provvedimento per violazione di eccesso di potere. Ogni potere non è mai fine a se stesso, ma deve rispondere sempre alle ragioni per le quali è stato attribuito. Per cui se la pubblica amministrazione basa la sua scelta su di un'adeguata istruttoria rispettosa dei parametri della ragionevolezza e dell'imparzialità, certamente l'esercizio del suo potere non potrà essere oggetto di sindacato giurisdizionale.

La dottrina considera infatti il merito della scelta amministrativa come la conformità della scelta discrezionale alla regole non giuridiche di buon amministrazione che coincidono sostanzialmente con l'opportunità e la convenienza dell'azione amministrativa.

Va precisato tuttavia che i confini della discrezionalità amministrativa in questi anni sono stati parzialmente erosi in quanto l'art. 1 della L. n. 241/1990 nel rilevare che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità e di efficacia, esprime chiaramente che tali criteri non costituiscono più regole metagiuridiche e quindi di merito della scelta amministrativa sottratta al controllo giurisdizionale, ma trasano nel giuridicamente rilevante, con la naturale conseguenza che il sindacato del giudice può giungere a censurare il comportamento amministrativo non efficace e diseconomico.

Occorre sottolineare che mentre il giudice amministrativo è giudice dell'atto, il giudice contabile non è interessato all'atto amministrativo in quanto tale, con evidente sovrapposizione di funzione, ma è interessato al fatto giuridico che può comportare un danno erariale.

Si tratta di aspetti delicati ma distinti in quanto l'uno attiene al controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'atto mentre l'altro attiene al controllo del fatto giuridico determinato dall'atto che potrebbe comportare un danno patrimoniale all'ente.

Ne consegue che un atto potrebbe essere illegittimo ma non costitutivo di un danno patrimoniale in sé considerato; si pensi ad un affidamento di un appalto senza preliminare procedura ad evidenza pubblica ma ad un prezzo assolutamente competitivo rispetto il mercato la cui esecuzione si è per altro caratterizzata per correttezza e precisione di adempimento. In questo caso appare evidente che il provvedimento seppur illegittimo non è comunque fonte di un danno all'erario.

La L. n. 20/1994, all'art. 1, precisa che la cognizione del giudice contabile viene esercitata ferma restando l'insidacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

La norma sembra esprimere il principio secondo il quale al giudice contabile è comunque attribuita giurisdizione sulle modalità attraverso cui la pubblica amministrazione esercita il potere discrezionale e quindi al sindacato concernente la corrispondenza tra fine istituzionale e fine in concreto realizzato, la ragionevolezza, la congruità, la proporzionalità tra mezzo impiegato e risultato ottenuto senza entrare nel merito se la scelta è conveniente ovvero opportuna.

Si suole affermare che le scelte operate dall'amministrazione nell'esercizio del potere discrezionale possono essere sindacate solo quando siano violati i limiti dell'interesse pubblico della causa del potere esercitato, del rispetto dei principi di logica ed imparzialità poiché in tali casi la discrezionalità si trasformerebbe in arbitrio.

Tuttavia la giurisprudenza della Corte di Cassazione in funzione di giurisdizione ha evoluto il suo pensiero che qui si può sintetizzare in questi principi:

- l'insidacabilità nel merito delle scelte discrezionali rappresenta un principio immanente nell'ordinamento giuridico espressione del principio di separazione dei poteri
- essendo la nozione di discrezionalità amministrativa la stessa nelle varie sedi giurisdizionali, il controllo del giudice contabile non può essere meno ampio e penetrante di quello consentito al giudice amministrativo
- nell'ambito della verifica della conformità dell'azione amministrativa, i principi di efficacia ed economicità costituiscono parametri di legittimità la cui inosservanza può essere oggetto di sindacato.
- la verifica della corretta applicazione dei principi di economicità e di efficacia, trattandosi di clausole generali o concetti giuridici indeterminati, è controllo sulla loro corretta applicazione, che non è sindacato di discrezionalità di merito ma controllo di legittimità sotto il profilo della ragionevolezza e congruità.

Questa evoluzione trova pieno riconoscimento nella sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un., n. 33/2001 nella quale è stato statuito che al giudice contabile spetta verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente. Infatti il potere amministrativo persegue i fini determinati dalla legge. Appare quindi opportuno verificare la corrispondenza tra il fine pubblico in concreto perseguito rispetto il fine pubblico istituzionale attribuito all'ente. Il sindacato sui mezzi viene consentito solo ove il comportamento si traduca in una esorbitanza dell'operato dell'ente rispetto i propri fini laddove al giudice viene attribuita la funzione di verificare che il potere esercitato sia corrispondente ai fini astrattamente previsti dalla norma, lasciando alla pubblica amministrazione la gestione minuta e l'articolazione concreta della cura del pubblico interesse.

Attraverso poi le sentenze della Corte di Cassazione n. 14488/2003 e n. 7024/2006 la riflessione si è evoluta sottolineando da un lato che l'insidacabilità nel merito delle scelte discrezionali costituisce un principio immanente dell'ordinamento in funzione del principio di separazione di poteri, ma dall'altro che la nozione di discrezionalità amministrativa è la medesima per ogni sede giurisdizionale con la conseguenza che il controllo del giudice contabile non può essere meno ampio di quello attribuito al giudice amministrativo.

Nell'ambito della verifica di conformità del provvedimento alla legge i principi di economicità ed efficacia costituiscono una regola di legittimità dell'azione amministrativa la cui inosservanza può essere oggetto di sindacato; per cui la verifica del rispetto dei principi generali di economicità ed efficacia, non è un sindacato sulla discrezionalità (merito) ma un controllo di legittimità sotto il profilo della ragionevolezza.

Con la L. n. 241/1990 i confini del merito sono stati parzialmente erosi, mentre l'area della legittimità è stata estesa in quanto se prima i criteri di economicità ed efficacia rappresentavano meri criteri di opportunità della scelta amministrativa, ora rappresentano criteri giuridici dell'azione amministrativa, oggetto di sindacato giurisdizionale.

Del resto, come statuito dalla stessa Corte Costituzionale, la Corte dei Conti rappresenta un organo a servizio dello Stato comunità quale garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario degli enti pubblici e di tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Viene quindi attribuita alla Corte dei Conti una funzione di valutazione (ex ante) dell'adeguatezza dei mezzi impiegati rispetto gli obiettivi conseguiti.

Il sindacato sulle scelte discrezionali della pubblica amministrazione si configura concretamente come sindacato non solo sulla congruità dei fini dell'azione amministrativa, ma anche all'adeguatezza del mezzo impiegato rispetto all'obiettivo conseguito in applicazione dei principi di economicità e di efficacia mediante una valutazione di ragionevolezza e di congruità ex ante.

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

Nella prassi i Comuni gestiscono l'elargizione dei contributi nei modi più svariati in quanto alcune amministrazioni, ritenendo che la concessione di un contributo sia espressione di una volontà discrezionale politica, elargiscono il contributo con deliberazione di giunta comunale sulla base di una relazione del servizio sociale di base, mentre altre amministrazioni affidano l'elargizione dei contributi al responsabile o P.O. dei servizi alla persona.

A prescindere dalla prassi applicativa, l'art. 12 della L. n. 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 precedenti, 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. In termini più concreti è necessario predeterminare oggettivamente "a chi dare, quanto dare e perché dare".

#### **La discrezionalità dell'organo di governo si esaurisce nella determinazione dei criteri di determinazione del contributo**

La discrezionalità dell'organo politico trova la sua espressione nella norma regolamentare ove sono incardinati i criteri di erogazione dei contributi che poi l'organo gestionale dovrà applicare alle concrete fattispecie.

Lo stesso articolo 25 della legge 328/2000 stabilisce che ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni del D.Lgs. n. 109/1998.

Per cui dalla lettura combinata dell'art. 12 della L. n. 241/1990 e dell'art. 25 della L. n. 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.

Ciò premesso i contributi straordinari, che il Comune è solito elargire discrezionalmente, spesso per il tramite di deliberazioni di giunta comunale, se pur suffragata dalla relazione dell'assistente sociale, ai soggetti residenti nel proprio territorio, rientrano pienamente in questa disciplina.

Secondo la giurisprudenza amministrativa pacifica, l'art. 12 della L. 7 agosto 1990, n. 241, rivolto ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, si pone come precezzo che si atteggia a principio generale dell'ordinamento ed impone che l'attività dell'Amministrazione debba non solo essere preceduta

da una adeguata pubblicizzazione dell'avvio del procedimento, ma debba rispondere a referenti di carattere assolutamente oggettivo, precedenti al singolo provvedimento.

Ormai lo stesso principio della trasparenza decisionale, che a sua volta transita da una predeterminazione oggettiva dei requisiti di cui è doveroso dare conto, costituisce ex lege livello essenziale delle prestazione, così come disposto dall'art. 1 della L. n. 190/2012.

La concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in un 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 P.O..

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.

L'erogazione dei contributi equivale ad una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere discrasie logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento; quest'ultimo deve costituire il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati.

I margini c.d. "politici" ovvero discrezionali che l'Amministrazione pure possiede - e possiede in maniera particolarmente estesa - devono essere tutti assolti ed assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della L. n. 241/1990, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

### **Competenza della P.O. in tema di erogazione del contributo**

Il provvedimento di concessione del contributo è essenzialmente ed ineliminabilmente un provvedimento della P.O. o del responsabile apicale dell'ente e non può formare oggetto di deliberazione della Giunta a pena di illegittimità dell'atto per violazione dell'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 che fonda la c.d. "riserva di gestione" in favore dei dirigenti rispetto agli organi politici (sono provvedimenti rientranti nella disposizione di cui all'art. 107, comma 3, lett. f, T.U.E.L. - D.Lgs. n. 267/2000). Per i giudici amministrativi di prime cure addirittura la "riserva di gestione" postula l'incompetenza assoluta con eventuale nullità della statuizione dell'organo collegiale deliberante.

Questa soluzione interpretativa particolarmente dirompente sembra a parere dello scrivente eccessiva in quanto l'organo deliberante incompetente è comunque parte integrante dell'ente pubblico di cui è parte l'organo normativamente competente con applicazione della disciplina della incompetenza relativa e non assoluta.

Sempre i giudici amministrativi di prime cure, sembrano inoltre orientati a ritenere che laddove sia posto in essere un provvedimento viziato da incompetenza relativa questo non possa essere qualificato come vizio formale anche se la decisione da adottarsi non poteva essere diversa da quella in concreto adottata. La motivazione della giurisprudenza poggia sulla considerazione che dalla lettura combinata del primo e secondo comma dell'art. 21-octies della L. 7 agosto 1990, n. 241, si evince che il vizio di competenza comporta l'annullamento dell'atto, non potendo trovare applicazione la regola che preclude l'annullamento laddove sia palese che il suo contenuto non poteva essere diverso da quello in concreto adottato. Tale disposizione si riferisce infatti solo all'ipotesi in cui il provvedimento sia stato adottato in violazione delle regole sul procedimento o sulla forma e non anche sulla competenza. In sostanza il vizio di competenza assurge a vizio sostanziale e non formale.

Questa soluzione è stata tuttavia a sua volta criticata dalla dottrina in quanto, anche in ragione dell'influenza del diritto comunitario, (secondo il quale il vizio formale viene rappresentato da ogni violazione che non incida sulla sostanza della decisione), laddove si tratti di attività vincolata non v'è ragione per annullare un provvedimento per mera violazione della competenza relativa.

La conclusione giuridica della riflessione conduce a ritenere che l'adozione del beneficio economico da parte dell'organo di governo in luogo dell'organo di gestione non comporta la nullità dell'atto amministrativo, ma un vizio di legittimità che, nei limiti in cui si riferisca a decisioni vincolate attuative di un regolamento, non comporta annullamento giacché, la decisione non potrebbe essere diversa da quella di altro organo.

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 La P.O. potrà porre in essere il relativo provvedimento amministrativo di assegnazione.

Si tratta di un provvedimento amministrativo di natura vincolata giacché meramente attuativo di quanto predeterminato dal regolamento.

#### **Posizione di interesse legittimo del beneficiario della prestazione economica**

Il privato che aspira ad ottenere il contributo si troverà in ogni caso in una situazione di interesse legittimo con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

La natura provvedimentale dell'atto amministrativo di assegnazione del beneficio influenza la qualificazione della situazione giuridica del beneficiario in quanto la natura meramente vincolata dello stesso non fa venir meno il carattere di esercizio del potere amministrativo.

La natura vincolata dell'attività amministrativa non comporta in modo automatico che la posizione del privato sia qualificabile come diritto soggettivo e che la giurisdizione appartenga al giudice ordinario, in quanto ai fini del riparto della giurisdizione è rilevante accertare se la norma tende a tutelare l'interesse del privato (norma di relazione) ovvero è tesa a tutela l'interesse pubblico (norma di azione). Laddove la norma abbia come finalità la gestione di un interesse pubblico, anche in presenza di attività vincolata, la posizione è qualificabile in termini di interesse legittimo con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

L'art. 103 della Costituzione codifica il criterio della causa petendi riconoscendo il principio secondo il quale la giurisdizione si fonda sulla dicotomia diritto soggettivo /interesse legittimo e quindi sulla intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio.

La Corte Costituzionale anche recentemente ha affermato in varie occasioni che esiste il potere quando la pubblica amministrazione si pone come autorità volta al perseguimento di un pubblico interesse a prescindere che questo si manifesti con un provvedimento (n. 204/2004 dicotomia diritto/interesse) ovvero con un comportamento (n. 191/2006) ovvero mediante moduli convenzionali ovvero giungendo ad escludere che la presenza di un diritto fondamentale possa comportare ex sé l'assenza del potere amministrativo (n. 140/2007).

I criteri che devono essere filtrati nel regolamento devono essere di natura esclusivamente oggettiva in quanto solo così il procedimento di assegnazione potrà considerarsi trasparente e corretto alla luce dei consociati, i quali quindi potranno già conoscere in via preliminare quali sono i requisiti di accesso al beneficio in regime di parità di trattamento e di trasparenza quali precetti attuativi del principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Solo in questo modo può anestetizzarsi di fatto un eventuale accordo corruttivo in quanto ciascuno ha già chiaro cosa può ottenere.

Conclusioni: L'organo di governo nell'ambito dei principi dell'ordinamento giuridico definisce discrezionalmente i criteri ed i requisiti oggettivi per attribuire contributi di natura economica in materia di servizi sociali.

I contributi devono poi essere elargiti attraverso un procedimento formale ed automatico da parte del P.O. essendosi la discrezionalità politica già esaurita nella predeterminazioni dei criteri e requisiti di accesso al contributo.

Unica possibilità di deroga è data dalla possibilità di associare all'intervento economico un progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base il quale dovrà tuttavia puntualmente indicare le motivazioni che giustificano sia l'elargizione economica sia il valore della somma erogata.

A prescindere da quanto diversamente disposto da atti di indirizzo ovvero dai regolamenti dell'ente, dalla entrata in vigore del presente piano, nessun contributo di natura socio economica potrà essere elargito senza la previa predeterminazione dei criteri oggettivi sulla cui base elargire il beneficio economico.

Unica facoltà di deroga è data dalla necessità di associare all'intervento economico un progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base il quale dovrà tuttavia puntualmente indicare le motivazioni che portano ad associare al progetto una somma di denaro e le ragioni che ne giustificano l'ammontare in funzione del progetto.

La P.O. relazionerà per iscritto con cadenza trimestrale sull'andamento della gestione dei contributi mediante un referto nel quale sono 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.

Per quanto attiene ai contributi associati al progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base dovrà essere redatto un referto separato nel quale dovranno essere allegate le relazioni del servizio sociale di base contenti le motivazioni che hanno portato ad associare al progetto una somma di denaro e le ragioni che ne hanno giustificato l'ammontare in funzione del progetto.

## **2. LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI ED AUSILI FINANZIATI A SOGGETTI SENZA SCOPO DI LUCRO (RISCHIO ALTO)**

### **Modello organizzativo per l'attribuzione dei contributi alle associazioni, agli enti privati senza scopo di lucro di qualunque natura e genere**

L'art. 12 della L. n. 241/1990 testualmente recita: "1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma."

La giurisprudenza in più occasioni ha sottolineato che: "L'erogazione dei contributi alle associazioni equivale ad una vera e propria procedura ad evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere discrasie logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento; quest'ultimo deve costituire il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati. I margini c.d. "politici" ovvero discrezionali che l'Amministrazione pure possiede - e possiede in maniera particolarmente estesa - devono essere tutti assolti ed assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della L. n. 241/1990, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio."

La L. n. 190/2012 sottolinea testualmente come l'attività di elargizione di contributi costituisce attività a rischio - È necessario quindi per neutralizzare ogni potenziale rischio predisporre una rigida predeterminazione di criteri sulla base dei quali l'elargizione del contributo sia meramente automatico così anestetizzando di fatto il pericolo di eventuali accordi collusivi di natura corruttiva.

La rilevanza e la centralità dell'argomento si evince anche dagli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013 che definiscono un percorso particolarmente severo per la gestione dei contributi.

Per cui, in virtù del sillogismo aristotelico utilizzato per la giustificazione dei provvedimenti vincolati, per ogni contributo dovrà sussistere:

- una premessa maggiore data dal criterio di elargizione;
- una premessa minore data dalla situazione dell'ente che si deve trovare nella perfetta fattispecie prevista dal criterio oggettivo;

- la sintesi che consiste nella elargizione automatica del contributo, dando conto nel provvedimento di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 12 della L. n. 241/1990.

A prescindere da quanto diversamente disposto da atti di indirizzo ovvero dai regolamenti dell'ente, dalla entrata in vigore del presente piano, nessun contributo ad enti associativi senza scopo di lucro potrà essere elargito senza la previa predeterminazione dei criteri oggettivi sulla cui base elargire il beneficio economico.

Ai fini della legittimità del provvedimento, l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di affidamento, deve risultare espressamente dai singoli provvedimenti di modo tale che chiunque possa accertare l'iter oggettivo di elargizione della somma di denaro.

La P.O. relazionerà per iscritto con cadenza semestrale sull'andamento della gestione dei contributi mediante un referto nel quale sono 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.

### **3. L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI (RISCHIO ALTO)**

#### **Modello organizzativo per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture**

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 che appaiono, 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.

#### **SCHEMA OPERATIVO 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 D.Lgs. n. 163/2006 e del D.P.R. n. 207/2010, richiamando con precisione le norme sulla cui base verrà definita la procedura medesima.

La procedura potrà essere una procedura:

- aperta;
- ristretta;
- negoziata.

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

Prima di procedere alla pubblicazione degli atti di gara, dovrà essere posta in essere la determinazione di approvazione degli atti di gara:

- per i lavori pubblici l'approvazione del progetto definitivo/esecutivo con tutti gli elaborati;

- per le forniture ed i servizi l'approvazione del progetto preliminare ai sensi dell'art. 279 del D.P.R. n. 20/2010.

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 L. n. 136/2010.

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 affidamenti, in fase di apertura delle buste, deve essere posta in essere collegialmente con intervento di tre funzionari/istruttori.

La presenza dei tre funzionari/istruttori va garantita in ogni fase della procedura, e precisamente dalla apertura della busta contenente la documentazione amministrativa sino all'apertura della busta contenente l'offerta economica. Ogni offerta (sia economica che tecnica) deve essere siglata da tutti i membri della commissione all'atto della sua apertura prima di essere analizzata o valutata.

La fase di aggiudicazione (con eccezione dei casi in cui la commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali) è sempre in seduta pubblica, anche se trattasi di affidamenti in economia 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, ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 52/2012, come convertito in L. n. 94/2012, **devono** essere affidati obbligatoriamente per il tramite del mercato elettronico della pubblica amministrazione, non avendo questo ente attivato ad oggi un proprio mercato elettronico.

Quando sarà attivo il mercato elettronico della stazione appaltante e nei limiti di valore di 40.000,00 euro la stazione appaltante utilizzerà tale piattaforma.

Per le procedure aperte e ristrette la determinazione di aggiudicazione definitiva tra le altre cose, dovrà dare conto dell'avvenuta effettuazione delle modalità di pubblicazione della procedura medesima secondo quanto previsto in tema di pubblicazione legale dal D.Lgs. n. 163/2006. Nel dettaglio si dovranno elencare tutte le pubblicazioni effettuate ai sensi del D.Lgs. n. 163/2006 a seconda che si tratti di procedura comunitaria ovvero intracomunitaria.

Nella determinazione di aggiudicazione definitiva si dovrà inoltre dare conto in forma sintetica di tutto l'iter amministrativo che precede l'affidamento così certificando la sua completa legittimità.

#### **SCHEDA OPERATIVA PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE IN ECONOMIA (ART. 125 D.LGS. N. 163/2006)**

Condivisibilmente il rapporto sulla corruzione 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.

Come noto l'art. 125 del D.Lgs. n. 163/2006 che disciplina gli affidamenti in economia rappresenta una norma che dispone un principio che deve però, per essere operativo, essere recepito mediante atto interno della pubblica amministrazione.

Il Comune ha recepito l'art. 125 mediante il proprio regolamento interno sui contratti in economia.

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto in economia 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); sempre nella determinazione si deve dare atto che l'oggetto è

ricompreso nell'elenco di quelli che si possono affidare in economia e che il valore è tale da poter essere affidato in economia.

Numeri degli operatori economici da invitare: a prescindere dalle indicazioni previste nel regolamento dei contratti dell'ente laddove siano più ampie e sino al loro adeguamento al presente atto, gli affidamenti in economia per le forniture ed i servizi devono transitare da un numero di operatori economici che siano in numero almeno equivalente a quello sotto indicato:

- 0,00/35.000,00 possibilità di affidamento diretto
- 35.001,00/45.000,00 almeno 3 operatori economici
- 45.001,00/80.000,00 almeno 5 operatori economici
- Oltre tali importi non è ammessa la procedura negoziata ma si deve procedere ad evidenza pubblica (procedura aperta)

Si ricorda che gli affidamenti di forniture e servizi sotto soglia comunitaria, ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 52/2012, come convertito in L. n. 94/2012, **devono** essere affidati obbligatoriamente per il tramite del mercato elettronico della pubblica amministrazione, non avendo questo ente attivato ad oggi un proprio mercato elettronico.

Quando sarà attivo il mercato elettronico della stazione appaltante e nei limiti di valore di 40.000,00 euro la stazione appaltante utilizzerà tale piattaforma. Per gli affidamenti pari o superiori a tale soglia vi è l'obbligo di utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione c.d. MEPA.

Rispetto del principio di rotazione: quando un operatore economico viene inviato ad una procedura, oltre i 20'000,00 euro, il medesimo non potrà più essere invitato per almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, ossia che l'elenco dei soggetti inviati non ricomprende nessuno dei soggetti che erano stati inviati da almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Unica eccezione è per l'appaltatore uscente in relazione ai contratti di durata, che in ossequio ad un principio giurisprudenziale vanta un interesse giuridicamente qualificato ad essere inviato, nei limiti in cui invero non abbia mal ripagato la fiducia dell'amministrazione non avendo svolto con diligenza la sua prestazione. In questo caso, il mancato invito si baserà sulle note di censura poste in essere dal RUP nel corso dell'affidamento precedente a quello del mancato invito.

La P.O. relazionerà per iscritto con cadenza semestrale sull'andamento della gestione degli affidamenti di servizi e forniture in economia mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva nei quali sarà cronologicamente sintetizzato l'iter amministrativo seguito.

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

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

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 il buon andamento e l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione ed anche il contenimento della spesa pubblica poiché solo attraverso una adeguata procedura che mette in competizione gli operatori riesce ad ottenere un prezzo realmente di mercato. Questo comporta che laddove il servizio 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.

## SCHEDA OPERATIVA PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI LAVORI

### EX ART. 122, COMMA 7 DEL D.LGS. N. 163/2006

L'art. 122 del D.Lgs. n. 163/2006 dispone che: "I lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri. I lavori affidati ai sensi del presente comma, relativi alla categoria prevalente, sono affidabili a terzi mediante subappalto o subcontratto nel limite del 20 per cento dell'importo della medesima categoria; per le categorie specialistiche di cui all'articolo 37, comma 11, restano ferme le disposizioni ivi previste. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, conforme all'allegato IX A, punto quinto (avviso relativo agli appalti aggiudicati), contiene l'indicazione dei soggetti invitati ed è trasmesso per la pubblicazione, secondo le modalità di cui ai commi 3 e 5 del presente articolo, entro dieci giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva; non si applica l'articolo 65, comma 1."

Numero degli operatori economici da invitare: a prescindere dalle indicazioni previste nel regolamento dei contratti dell'ente laddove siano più ampie e sino al loro adeguamento al presente atto, gli affidamenti devono transitare da un numero di operatori economici che siano in numero almeno equivalente a quello sotto indicato:

- 0,00/100.000,00 almeno 5 operatori economici
- 100.001,00 /250.000,00 almeno 7 operatori economici
- 250.001,00 /500.000,00 almeno 10 operatori economici
- oltre i 500.000,00 non è ammessa la procedura negoziata ma si deve procedere ad evidenza pubblica secondo quanto stabilito dal D.Lgs. n. 163/2006 e dal D.P.R. n. 207/2010.

Rispetto del principio di rotazione: Quando un operatore economico viene inviato ad una procedura, il medesimo non potrà più essere invitato per almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, ossia che l'elenco dei soggetti inviati non ricomprende nessuno dei soggetti che erano stati inviati da almeno sei mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

La P.O. relazionerà per iscritto con cadenza semestrale sull'andamento della gestione degli affidamenti di lavori affidati ex art. 122, comma 7 del D.Lgs. n. 163/2006, mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva nei quali sarà cronologicamente sintetizzato l'iter amministrativo seguito.

Divieto di artificioso frazionamento: Di particolare rilievo è inoltre il rispetto del divieto di frazionamento dell'appalto, fermo restando la previsione normativa di cui all'art.26bis L.98/2013 (decreto del fare), in quanto appare particolarmente insidioso non solo perché di fatto potrebbe compromettere il mercato delle commesse, ma perché se artatamente preconstituito potrebbe anche costituire ipotesi di reato.

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

Sarebbe quindi auspicabile una breve relazione che illustri la funzionalità dell'opera e che dia conto del pieno rispetto del principio evidenziandone le ragioni.

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 il buon andamento e l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione ed anche il contenimento della spesa pubblica poiché solo attraverso una adeguata procedura che mette in competizione gli operatori riesce ad ottenere un prezzo realmente di mercato. Questo comporta che laddove il lavoro 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.

La Corte dei conti e la giurisprudenza amministrativa riconoscono unanimemente che ad intercettare la procedura ad evidenza pubblica non sia la natura del soggetto, ma la natura pubblica della risorsa utilizzata. Se quindi un'opera od un servizio trovano fonte in risorse pubbliche si deve applicare il codice dei contratti pubblici senza riserve.

#### **SCHEMA OPERATIVA PER LE PERIZIE DI VARIANTE DELLE OPERE PUBBLICHE**

In particolare, un elevato rischio di corruzione si ritiene sussista con riferimento alle varianti, atteso che il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante senza che la stessa sia supportata da ragioni di fatto in concreto verificabili. Ed è la diretta proporzionalità tra aumento di spesa da parte dell'amministrazione e prezzo dello scambio occulto a rappresentare un indice del rischio.

L'art. 132 del D.Lgs. n. 163/2006 dispone che: "1. Le varianti in corso d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista e il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi:

- a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) per cause impreviste e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- d) nei casi previsti dall'articolo 1664, comma 2, del codice civile;
- e) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento ne dà immediatamente comunicazione all'Osservatorio e al progettista.

2. I titolari di incarichi di progettazione sono responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione di cui al comma 1, lettera e). Nel caso di appalti avente ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori, l'appaltatore risponde dei ritardi e degli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di carenze del progetto esecutivo

Il secondo comma chiarisce che i titolari di incarichi di progettazione sono responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione di cui al comma 1, lettera e)." Per cui, le varianti in corso d'opera devono non solo essere puntualmente motivate, ma ad esse, deve essere allegata una relazione tecnica che illustri le ragioni che costituiscono il fondamento della variante stessa.

Nel dettaglio vanno indicate la categoria della variante ammessa dall'art. 132 del D.Lgs 163/2006 e la ragione tecnica della variante. Questa relazione deve essere presentata preliminarmente al responsabile unico del procedimento per essere certificata dal medesimo.

Successivamente il responsabile unico del procedimento, sulla base di quanto disposto dall'art. 132, comma 2 del D.Lgs. n. 163/2006, dovrà attestare che ricorrono le condizioni di legge previste per le varianti in corso d'opera.

In caso di variante migliorativa si rinvia a quanto previsto dalla Legge Regionale n. 5/2007;

Il RUP deve essere nominato tra personale di ruolo dell'amministrazione aggiudicatrice (art. 10 D.Lgs. n. 163/2006).

Art. 10, D.Lgs. n. 163/2006, comma 5: "Il responsabile del procedimento deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere un tecnico.

Per le amministrazioni aggiudicatrici deve essere un dipendente di ruolo. In caso di accertata carenza di dipendenti di ruolo in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici nominano il responsabile del procedimento tra i propri dipendenti in servizio."

Art. 10, D.Lgs. n. 163/2006, comma 6: "Il regolamento determina i requisiti di professionalità richiesti al responsabile del procedimento; per i lavori determina l'importo massimo e la tipologia, per i quali il responsabile del procedimento può coincidere con il progettista. Le ipotesi di coincidenza tra responsabile del procedimento e direttore dell'esecuzione del contratto sono stabilite dal regolamento."

Art. 9, D.P.R. n. 207/2010, comma 4: "Il responsabile del procedimento è un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario/istruttore tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni."

Per cui, il RUP:

- può essere abilitato, ovvero iscritto all'albo;
- ovvero deve avere almeno cinque anni di anzianità di servizio e non deve essere necessariamente una P.O. a prescindere dalla amministrazione ove abbia maturato l'anzianità. Nulla è detto circa la maturazione dell'anzianità come personale di ruolo o non di ruolo per cui è ovvio che valgono entrambe anche in ragione dell'espressione utilizzata dal legislatore che parla di "anzianità di servizio" in senso lato.

#### **SCISSIONE TRA COMPETENZE ISTRUTTORIE E REDAZIONE MATERIALE DEI DOCUMENTI DI GARA**

Art. 10, D.Lgs. n. 163/2006, comma 5: "Nel caso in cui l'organico delle amministrazioni aggiudicatrici presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria **per lo svolgimento dei compiti** propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dalla P.O. competente, **i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati**, con le procedure previste dal presente codice per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali."

Si evince chiaramente che il RUP deve essere interno alla P.A. e possono essere appaltati solo i compiti che esso deve svolgere; la norma specifica infatti che "i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati ..."

#### **RUP: FUNZIONI ISTRUTTORIE E FUNZIONI TECNICHE**

Art. 9, D.P.R. n. 207/2010, comma 4: "Il responsabile del procedimento può svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori. Tali funzioni non possono coincidere nel caso di interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere l) e m), ovvero di interventi di importo superiore a 500.000 euro."

- Il responsabile del procedimento inoltre può associare alle funzioni istruttorie anche funzioni tecniche giacché può, nei limiti delle proprie competenze professionali e nei limiti di valore di 500.000,00 euro, svolgere le funzioni di progettista o di direttore dei lavori.
- Tali funzioni non possono per altro coincidere nel caso di interventi di cui all'art. 3, comma 1, lett. l) e m), ossia lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale, ai sensi dell'art. 90, comma 6, del codice; lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico, ai sensi dell'art. 91, comma 5 del Codice; lavori di speciale complessità, ai sensi dell'art. 122, comma 1 del Codice; particolare complessità dell'opera, ai sensi dell'art.

141, comma 1, del Codice; opere di particolare complessità, ai sensi dell'art. 141, comma 7, lett. b) del Codice.

Art. 9, D.P.R. n. 207/2010, comma 4: "Il responsabile del procedimento può altresì svolgere le funzioni di progettista per la predisposizione del progetto preliminare relativo a lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), del Codice."

In sintesi, il RUP:

- deve essere unico (non è data la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di avere due RUP; questa facoltà è data dalla legge alle stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni ex art. 10, D.Lgs. n. 163/2006, comma 9);
- deve essere nominato tra personale di ruolo ovvero, previa motivazione, tra personale in servizio anche non di ruolo; possono essere appaltate all'esterno solo i compiti;
- deve essere nominato all'interno della P.A. e possono essere appaltati all'esterno solo i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento;
- deve essere abilitato ovvero iscritto all'albo, ovvero aver maturato cinque anni di servizio;
- può provvedere alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di opere sino ad euro 500.000,00;
- può provvedere alla progettazione preliminare, di opere di valore inferiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria;
- non può, a prescindere dal valore delle opere, provvedere alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, ne parte di queste di opere che si caratterizzano per particolare complessità sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico;
- Il responsabile per lavori di importo superiore a 500'000,00 euro è soggetto diverso dal direttore dei lavori;
- non può essere direttore di lavori, a prescindere dal valore, in caso di opere che si caratterizzano per particolare complessità sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico.

#### **RAPPORTO TRA RUP E RESPONSABILE DELL'UFFICIO TECNICO O DELLA STRUTTURA CORRISPONDENTE**

Art. 9, D.P.R. n. 207/2010, comma 5: "In caso di particolare necessità per appalti di importo inferiore a 500'000,00 euro, diversi da quelli definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera I), le competenze del responsabile del procedimento sono attribuite al responsabile dell'ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare."

#### **PUBBLICITÀ DEL NOMINATIVO DEL RUP**

Art. 10, D.Lgs. n. 163/2006, comma 8: "Il nominativo del responsabile del procedimento è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta."

#### **SCHEDA OPERATIVA CONTROLLI EX ART. 38 DEL D.LGS. N. 163/2006**

Prima dell'affidamento di un appalto di lavori, servizi e forniture, a prescindere dalla procedura seguita e dal valore del medesimo, devono essere posti in essere i controlli di cui all'art. 38.

Dal primo gennaio 2014, secondo le indicazioni fornite della AVCP, in attuazione dell'art. 6-bis del D.Lgs. n. 163/2006, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice sarà acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità.

Nell'atto che chiude il procedimento si dovrà dar conto dell'avvenuta verifica dei controlli.

I documenti comprovanti il possesso dei requisiti andranno conservati nel fascicolo del procedimento per eventuali controlli.

La P.O. relazionerà per iscritto con cadenza semestrale sull'andamento dei controlli, mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva dei quali è stato svolto il controllo ai sensi dell'art. 6-bis del D.Lgs. n. 163/2006.

L'art. 38 del D.Lgs. 163/2006 dispone che: "1. Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti:

a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di cui all'articolo 186-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni

b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; i soci o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico o il socio unico persona fisica, ovvero il socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società

c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva 2004/18/CE; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; dei soci o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice; degli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o del direttore tecnico o del socio unico persona fisica, ovvero del socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata; l'esclusione e il divieto in ogni caso non operano quando il reato è stato depenalizzato ovvero quando è intervenuta la riabilitazione ovvero quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna ovvero in caso di revoca della condanna medesima;

d) che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55; l'esclusione ha durata di un anno decorrente dall'accertamento definitivo della violazione e va comunque disposta se la violazione non è stata rimossa;

e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;

f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante;

g) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti;

h) nei cui confronti, ai sensi del comma 1-ter, risulta l'iscrizione nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, per aver presentato falsa dichiarazione o falsa documentazione in merito a requisiti e condizioni rilevanti per la partecipazione a procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti;

i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;

l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2;

m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all' articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 36-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

m-bis) nei cui confronti, ai sensi dell'articolo 40, comma 9-quater, risulta l'iscrizione nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, per aver presentato falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione SOA.

m-ter) di cui alla precedente lettera b) che pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;

m-quater) che si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.

1-bis. Le cause di esclusione previste dal presente articolo non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario, limitatamente a quelle riferite al periodo precedente al predetto affidamento, o finanziario.1-ter. In caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante ne dà segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1, lettera h), fino ad un anno, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia.

2. Il candidato o il concorrente attesta il possesso dei requisiti mediante dichiarazione sostitutiva in conformità alle previsioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in cui indica tutte le condanne penali riportate, ivi comprese quelle per le quali abbia beneficiato della non menzione. Ai fini del comma 1, lettera c), il concorrente non è tenuto ad indicare nella dichiarazione le condanne per reati depenalizzati ovvero dichiarati estinti dopo la condanna stessa, né le condanne revocate, né quelle per le quali è intervenuta la riabilitazione. Ai fini del comma 1, lettera g), si intendono gravi le violazioni che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse per un importo superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602; costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle relative all'obbligo di pagamento di debiti per imposte e tasse certi, scaduti ed esigibili. Ai fini del comma 1, lettera i), si

intendono gravi le violazioni ostante al rilascio del documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266; i soggetti di cui all'articolo 47, comma 1, dimostrano, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, il possesso degli stessi requisiti prescritti per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva. Ai fini del comma 1, lettera m-quater), il concorrente allega, alternativamente: a) la dichiarazione di non trovarsi in alcuna situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile rispetto ad alcun soggetto, e di aver formulato l'offerta autonomamente; b) la dichiarazione di non essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente; c) la dichiarazione di essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente. Nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c), la stazione appaltante esclude i concorrenti per i quali accerta che le relative offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale, sulla base di univoci elementi. La verifica e l'eventuale esclusione sono disposte dopo l'apertura delle buste contenenti l'offerta economica..

3. Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, si applica l'articolo 43, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; resta fermo, per l'affidatario, l'obbligo di presentare la certificazione di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, del decreto legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266 e di cui all'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 e successive modificazioni e integrazioni. In sede di verifica delle dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 le stazioni appaltanti chiedono al competente ufficio del casellario giudiziale, relativamente ai candidati o ai concorrenti, i certificati del casellario giudiziale di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, oppure le visure di cui all'articolo 33, comma 1, del medesimo decreto n. 313 del 2002.

4. Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, nei confronti di candidati o concorrenti non stabiliti in Italia, le stazioni appaltanti chiedono se del caso ai candidati o ai concorrenti di fornire i necessari documenti probatori, e possono altresì chiedere la cooperazione delle autorità competenti.

5. Se nessun documento o certificato è rilasciato da altro Stato dell'Unione europea, costituisce prova sufficiente una dichiarazione giurata, ovvero, negli Stati membri in cui non esiste siffatta dichiarazione, una dichiarazione resa dall'interessato innanzi a un'autorità giudiziaria o amministrativa competente, a un notaio o a un organismo professionale qualificato a riceverla del Paese di origine o di provenienza.".

#### **SCHEDA OPERATIVA PER LA GESTIONE DELLA**

#### **PROCEDURA APERTA (BANDI DI GARA)**

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 c.d. 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. 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.

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 ravisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati o di requisiti di dettaglio estremo.

È fatto obbligo di richiedere nei bandi di gara solo quello che è strettamente necessario a garantire l'idoneità allo svolgimento della prestazione sia in termini finanziari che tecnici. Del resto gli stessi articoli 41 e 42 sottolineano che i requisiti devono essere coniugati con l'oggetto della prestazione che richiedere ciò che appare superfluo ovvero ridondante l'oggetto della prestazione.

Sul punto si richiama l'attenzione alla determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'AVCP.

#### **4. L'AFFIDAMENTO DI BENI E CONCESSIONI DI QUALSIASI NATURA A TERZI (RISCHIO ALTO)**

##### **SCHEMA OPERATIVA IN TEMA DI AFFIDAMENTO A TERZI DI BENI DI PROPRIETÀ 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."

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:

- Sito istituzionale dell'ente sempre nell'apposita sezione trasparenza.

Inoltre, il tempo necessario alla presentazione delle offerte non potrà mai essere inferiore a 20 giorni dalla data di pubblicazione sul sito istituzionale.

#### **5) I CONCORSI PUBBLICI (RISCHIO ALTO)**

##### **SCHEMA OPERATIVA GENERALE PER I CONCORSI PUBBLICI**

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.

Di tutte le operazioni e delle loro regolarità dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo non nominato dalla commissione ma dal responsabile del piano anticorruzione tra i dipendenti.

**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:

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sezione concorsi pubblici;
- Bollettino Ufficiale della Regione;
- Sito istituzionale dell'ente.

Inoltre il tempo necessario alla presentazione delle domande non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Adeguatezza dei membri di commissione: la commissione dovrà essere nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprendere funzionari/istruttori 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 di un numero di domande pari almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente saranno estratte tra quelle preparate il numero delle domande sufficienti ad espletare il concorso.

A titolo di esempio se per il concorso è prevista una prova pratica, la commissione collegialmente dovrà predisporre nove tracce ossia il triplo di quelle necessarie. Poi dalle nove estrarrà con sorteggio le tre prove pratiche che costituiranno l'oggetto del concorso.

Di tutte le operazioni dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo nominato dal responsabile del piano anticorruzione (nello specifico un dipendente che abbia una categoria non inferiore alla C). Anche al segretario verbalizzante si applica il principio della rotazione.

## **6. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI QUALSIASI NATURA (RISCHIO ALTO)**

### **SCHEDA OPERATIVA GENERALE PER I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

#### **PUBBLICAZIONE DEI TERMINI DEI PROCEDIMENTI E DEI DOCUMENTI**

##### **CHE CORREDANO L'ISTANZA DI PARTE**

Obbligo (a pena di mancata liquidazione dell'indennità di risultato) di definire i tempi dei procedimenti dell'area di riferimento, nonché della loro pubblicazione sul sito dell'ente

Obbligo di pubblicare sul sito dell'ente l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e di termini entri cui il provvedimento sarà emanato.

Si ricorda che l'art. 6, comma 2, lett. b) del D.L. n. 70/2011 dispone che "allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.

La norma sottolinea che in caso di mancato adempimento di quanto previsto la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o documento e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente è nullo. Il mancato adempimento di quanto previsto dal numero 1 è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili."

Per i provvedimenti che si chiudono mediante il silenzio assenso, La P.O. dovrà in ogni caso indicare nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della L. n. 241/1990 cosicché il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si chiude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso la fictio iuris del silenzio che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.

Si ricorda che l'art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, prevede che l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti.

Inoltre, per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.

Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **7. GLI ATTI ABILITATIVI EDILIZI (RISCHIO ALTO)**

In tema di rilascio di atti abilitativi edilizi ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del P.O. nei riguardi del quale non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione da parte degli organi politici.

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 trattare 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, ovvero salve urgenze o necessità documentate.

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti edilizi, per ogni singolo procedimento devono inoltre sempre essere presenti distintamente un responsabile del procedimento ed il soggetto competente ad adottare l'atto finale di modo tale che fisiologicamente ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti fisicamente distinti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che poi sottoscriverà il provvedimento amministrativo ovvero del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati nei casi di procedimento di silenzio assenso ovvero di mera comunicazione di inizio attività.

Il soggetto deputato alla sottoscrizione del provvedimento finale dovrà dare atto, previa verifica, che l'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento è corretta e conforme a legge e quindi provvedere alla sottoscrizione del provvedimento.

## **ART. 4 - MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

1. Per ognuna delle suddette attività a più elevato rischio di corruzione è adottata una scheda, redatta sul modello di quella contenuta nell'allegato 1 in cui sono indicate le misure che l'ente ha assunto e/o intende assumere per prevenire il fenomeno della corruzione. Tale scheda è completata con la indicazione del responsabile dell'adozione del provvedimento finale, del responsabile del procedimento qualora le due figure non coincidano, e con tutte le informazioni sui procedimenti richieste dal D.Lgs. n. 33/2013.

2. L'ente assume come priorità della propria attività amministrativa la sottoscrizione di protocolli di legalità con le associazioni dei datori di lavoro e con gli altri soggetti interessati e si impegna a dare concreta applicazione agli stessi.
3. Il servizio di controllo di gestione effettua con cadenza annuale entro il mese di ottobre verifiche che sono trasmesse al responsabile per la prevenzione della corruzione ed all'OIV/ Nucleo. Il modello di tali schede è contenuto nell'allegato n. 2.

#### **ART. 5 - RISPETTO DEI TERMINI, PREVISTI DALLA LEGGE O DAI REGOLAMENTI, PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI-MONITORAGGI**

1. Entro sei mesi dalla entrata in vigore del piano, ciascuna P.O. pubblica sul sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza ed i termini entro cui il provvedimento sarà emanato.
2. Per i provvedimenti che si chiudono mediante il silenzio assenso, la posizione organizzativa dovrà in ogni caso indicare nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della L. n. 241/1990 cosicché il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si chiude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso la fictio iuris del silenzio che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.
3. Certezza dei tempi procedurali: ogni procedimento amministrativo deve avere tempi certi per l'adozione dell'atto.
4. Le tempistiche del procedimento devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'ente locale di modo tale che il privato abbia contezza della durata fisiologica del procedimento che gli interessa. In ogni caso, il mancato rispetto della tempistica, con le eccezioni previste ex lege, comporta di diritto l'adozione del provvedimento. In questo senso dispone testualmente l'art. 20 della L. n. 241/1990.
5. Pubblicazione dell'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza: non appare superfluo ricordare che l'art. 6, comma 2, lett. b) del D.L. n. 70/2011 dispone che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.
6. La norma sottolinea che in caso di mancato adempimento di quanto previsto la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o documento e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente è nullo. Il mancato adempimento di quanto previsto dal numero 1 è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.
7. In tema di SCIA, il mancato adempimento di quanto previsto legittima comunque l'istante ad iniziare l'attività dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività. In tal caso l'amministrazione non può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241 prima della scadenza del termine fissato per la regolarizzazione ai sensi del numero 2.
8. Questo onere si collega indirettamente con l'obbligo imposto normativamente nell'art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, secondo cui l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti.

9. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.
10. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.
11. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
12. Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi è monitorato per tutte le attività dell'ente, con riferimento alla durata media ed agli scostamenti che si registrano per i singoli procedimenti rispetto alla media. Lo svolgimento di tali attività viene effettuato dalle singole AREE.
13. Le singole P.O. trasmettono con cadenza annuale, entro la fine del mese di ottobre, al responsabile per la prevenzione della corruzione le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative. Delle stesse il responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto nella adozione del proprio rapporto annuale. In tale ambito sono compresi gli esiti del monitoraggio sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi ect, ed i beneficiari delle stesse.
14. Il responsabile per la prevenzione della corruzione verifica annualmente, anche a campione, lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo e gli esiti concreti.

## **ART. 6 - TUTELA DEI DIPENDENTI CHE SEGNALANO ILLEGITTIMITÀ**

1. La identità personale dei dipendenti che segnalano episodi di illegittimità non viene resa nota, fatti salvi i casi in cui ciò è espressamente previsto dalla normativa.
2. Gli spostamenti ad altre attività di tali dipendenti deve essere adeguatamente motivata e si deve dare dimostrazione che essa non è connessa, neppure in forma indiretta, alle denunce presentate.
3. I dipendenti che segnalano episodi di illegittimità devono essere tutelati dall'ente rispetto ad ogni forma di mobbing.
4. Si rinvia a quanto espressamente previsto nel codice di comportamento aggiuntivo.

## **ART. 7 - ROTAZIONE DELLE P.O. E DEL PERSONALE**

1. Nei provvedimenti con cui il Sindaco dispone il conferimento degli incarichi di direzione delle attività a più elevato rischio di corruzione si tiene conto del principio della rotazione in aggiunta a quelli già

previsti dal legislatore e dal regolamento dell'ente. Tale criterio si applica con cadenza almeno quinquennale.

2. Nel dare corso all'applicazione di tale criterio, in relazione alla infungibilità del profilo professionale, l'ente è impegnato solamente nel caso in cui si dimostri la impossibilità di dare corso all'applicazione del principio della rotazione e, nelle more della ricerca di soluzioni idonee, a conferire lo stesso incarico. Tale decisione è assunta dal Sindaco su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione.
3. Il personale utilizzato nelle singole attività individuate a più elevato rischio di corruzione viene fatto ruotare con cadenza di norma triennale. Nella rotazione le singole P.O. devono garantire che lo stesso dipendente non sia utilizzato per un periodo superiore a 3 anni nello svolgimento delle medesime attività o delle stesse con riferimento ai destinatari. Solamente nel caso in cui l'ente dimostri la impossibilità di dare corso all'applicazione del principio della rotazione e, nelle more della ricerca di soluzioni idonee, il dipendente può continuare ad essere utilizzato per un breve periodo nella stessa attività. Tale decisione è assunta dal responsabile per la prevenzione della corruzione su proposta della P.O. del l'Area in cui si svolge tale attività.

## **ART. 8 - IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE**

1. Il Segretario, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione:
  - a) propone il piano triennale della prevenzione entro il 31 dicembre di ogni anno;
  - b) predisponde, adotta, pubblica sul sito internet ed invia alla Giunta, al Consiglio, ai revisori dei conti ed al Nucleo di Valutazione entro il 31 dicembre di ogni anno la relazione sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione;
  - c) individua, previa proposta delle P.O. competenti, il personale da inserire nei programmi di formazione;
  - d) procede con proprio atto (per le attività individuate dal presente piano, quali a più alto rischio di corruzione) alle azioni correttive per l'eliminazione delle criticità, anche in applicazione del regolamento sui controlli interni, sentiti i responsabili dei servizi.
2. Al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il Segretario in qualsiasi momento può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento.
3. Il Segretario può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente il rischio di corruzione e illegalità.

## **ART. 9 - P.O. E DIPENDENTI**

1. Le P.O. ed i dipendenti devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interesse, anche potenziale, segnalando tempestivamente per i dipendenti al proprio responsabile e per i responsabili al responsabile della prevenzione della corruzione, la situazione di conflitto.
2. Le P.O. provvedono al monitoraggio del rispetto dei tempi procedimentali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate sono resi disponibili nel sito web istituzionale del Comune.

3. Essi informano tempestivamente il responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedimentali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al responsabile, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa della PO.
4. Le P.O. monitorano, anche con controlli sorteggiati a campione tra i dipendenti adibiti alle attività a rischio di corruzione, i rapporti aventi maggior valore economico tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione. Presentano una relazione periodica al responsabile della prevenzione della corruzione.
5. Le P.O. adottano le seguenti misure:
  - a) verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà rese ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445/2000;
  - b) promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati, anche ai fini del controllo di cui sopra;
  - c) strutturazione di canali di ascolto dell'utenza e delle categorie al fine di raccogliere suggerimenti, proposte e segnalazioni di illecito, utilizzando strumenti telematici;
  - d) svolgimento di incontri periodici tra dipendenti per finalità di aggiornamento sull'attività, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;
  - e) regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
  - f) attivazione di controlli specifici, anche ex post, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione;
  - g) aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
  - h) rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze, dando disposizioni in merito;
  - i) redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;
  - j) adozione delle soluzioni possibili per favorire l'accesso on-line ai servizi con la possibilità per l'utenza di monitorare lo stato di attuazione dei procedimenti.
6. Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione.
7. I processi e le attività previsti dal presente piano triennale sono inseriti negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e indicatori.

## **ART. 10 - IL NUCLEO DI VALUTAZIONE**

1. Il Nucleo di Valutazione, ai fini della valutazione, verifica l'attuazione e il rispetto del presente piano di prevenzione della corruzione da parte delle P.O.
2. Il Nucleo di Valutazione riscontra l'inclusione degli obiettivi di trasparenza e di prevenzione della corruzione nel ciclo di gestione della performance.
3. La corresponsione della retribuzione di risultato alle P.O., ai responsabili dei servizi e al Segretario nella qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, con riferimento alle rispettive competenze, è direttamente e proporzionalmente collegata alla attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione dell'anno di riferimento.

4. Il Nucleo di Valutazione/OIV esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento adottato dall'Ente.

#### **ART. 11 - I REFERENTI**

1. Per ogni singola Area la P.O. individua in se stesso o in un dipendente avente un profilo professionale idoneo un referente per la prevenzione della corruzione.
2. I referenti:
  - concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'Area;
  - forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
  - provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'Area, disponendo, con provvedimento motivato, o proponendo alla P.O. la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

#### **ART. 12 - INDIVIDUAZIONE DEL PERSONALE DA INSERIRE NEI PROGRAMMI DI FORMAZIONE SULL'ANTICORRUZIONE**

1. La formazione sull'anticorruzione si pone come un obbligo di legge che per ortodossia ordinamentale dovrebbe essere di diritto sottratto dai vincoli di cui all'art. 6, comma 13 del D.L. n. 78/2010 che impone il limite del 50% della spesa di formazione sostenuta del 2009. Ne consegue che a questa attività di formazione specifica non si ritiene applicabile nemmeno il dictum della sentenza della Corte Costituzionale secondo cui il vincolo di spesa pubblica complessiva può trovare compensazione tra le varie voci interessate.
2. In altre parole la spesa per l'attività di formazione, trattandosi di formazione obbligatoria, non può essere assoggettata ai limiti di spesa previsti dal D.L. n. 78/2010. Sarebbe inconcepibile che da un lato la norma obblighi di tenere un comportamento e dall'altro lo impedisca perimetrandola la facoltà di spesa ad una somma insufficiente a garantire l'attività obbligatoria che deve essere realizzata.
3. Il problema si anestetizza in ogni caso ove i comuni ottengano dalla Prefettura ovvero dalla scuola superiore della pubblica amministrazione una formazione completa ed adeguata alle esigenze della disciplina normativa.
4. Ciò premesso il responsabile ogni anno entro il 31 gennaio indica i nominativi al responsabile della formazione interna che dovranno essere debitamente formati secondo quanto disposto dalla legge 190 del 2012.
5. Il programma di formazione deve tener conto di attività formativa che abbia ad oggetto l'etica ed i principi cardine del buon andamento della pubblica amministrazione nonché approfondimenti giuridici, psicologici e sociologici della materia in modo tale da non lasciare scoperto alcun aspetto che possa avere rilevanza in tema di prevenzione.
6. Appare inoltre rilevante organizzare almeno un convegno dove invitare un magistrato ad illustrare l'evoluzione giurisprudenziale sul tema della corruzione per evitare, anche in buona fede di incorrere in comportamenti che possano essere considerati censurabili sul piano del diritto penale.
7. Operativamente si ritiene opportuno avere una dotazione di 4.500,00 euro annui necessari ad ottenere una formazione completa, costante ed adeguata per tutti coloro che possono astrattamente essere ritenuti a rischio e quindi:
  - posizioni organizzative

- amministratori
- responsabili del procedimento
- responsabili di specifiche responsabilità
- addetti ai controlli tributari, di vigilanza edilizia e di ogni altro genere
- tutti dipendenti presenti nei settori a rischio almeno medio

8. Nel corso del 2014 saranno svolte in particolare le seguenti attività:

- P.O.: la legge anticorruzione, il PTPC, il PTTI, il codice di comportamento, il codice di comportamento integrativo, il regolamento sugli incarichi di cui all'articolo 53 del DLgs n. 165/2001, la nuova definizione dei reati contro la PA; durata prevista 2 giornate della durata di 7 ore ciascuna;
- per i dipendenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione: la legge anticorruzione, il PTPC, il PTTI, il codice di comportamento, il codice di comportamento integrativo, la nuova definizione dei reati contro la PA: durata prevista 1 giornata della durata di 7 ore;
- per tutto il restante personale: il carattere generale della legge anticorruzione, del PTPC, del PTTI e dei reati contro la PA, il codice di comportamento, il codice di comportamento integrativo: durata prevista 4 ore;

9. Nel corso degli anni 2015 e 2016 verranno effettuate attività di formazione ed aggiornamento per responsabili e per i dipendenti utilizzati nella attività a più elevato rischio di corruzione sulle novità eventualmente intervenute e sulle risultanze delle attività svolte nell'ente in applicazione del PTPC, del PTTI e del codice di comportamento integrativo.

10. L'ente garantisce, con riferimento alla concreta applicazione del principio di rotazione, una adeguata formazione ai responsabili cui vengono assegnati nuovi incarichi ed ai dipendenti che vengono adibiti allo svolgimento di altre attività.

11. Il responsabile per la prevenzione della corruzione sovrintende alla programmazione delle attività di formazione di cui al presente comma, alla individuazione dei soggetti impegnati ed alla verifica dei suoi risultati effettivi.

#### **ART. 13 - OBBLIGHI DI TRASPARENZA ULTERIORI RISPETTO A QUELLI PREVISTI DA DISPOSIZIONI DI LEGGE**

1. Oltre a quanto già stabilito dal D.Lgs. n. 33/2013 si dispone quanto segue:

- Le deliberazioni degli organi di indirizzo politico, con l'osservanza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 196/2006 e di quanto stabilito dall'art. 26, comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013 vengono pubblicate integralmente a prescindere dall'oggetto in libera visione di chiunque.
- Art. 23 del D.Lgs. n. 33/2013 (Atti amministrativi delle posizioni organizzative): oltre a quanto previsto nel testo dell'articolo che si riferisce solo agli elenchi, tutte le determinazioni delle posizioni organizzative, con l'osservanza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 196/2006 e di quanto stabilito dall'art. 26, comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013 saranno pubblicate integralmente, a prescindere dall'oggetto in libera visione di chiunque.
- Art. 30 del D.Lgs. n. 33/2013 (Beni immobili): oltre a quanto previsto nel testo dell'articolo si dovranno pubblicare altresì le informazioni identificative degli immobili detenuti (e non solo posseduti); Si dovranno pubblicare altresì le informazioni identificative degli immobili a prescindere dai canoni locativi o di affitto. In sostanza si dovranno pubblicare le informazioni identificative degli immobili detenuti o posseduti ed a prescindere da eventuali canoni locativi o di affitto.
- Art. 42 del D.Lgs. n. 33/2013 (Ordinanze straordinarie): oltre a quanto previsto nel testo dell'articolo, tutte le ordinanze emesse dagli organi dell'ente, con l'osservanza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 196/2006 e di quanto stabilito dall'art. 26, comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013, saranno

pubblicate integralmente, a prescindere dall'oggetto in libera visione di chiunque e per il tempo della loro efficacia giuridica.

- Oltre a quanto previsto nel D.Lgs. n. 33/2013, tutti i decreti, permessi, autorizzazioni ed ogni altro atto emesso dagli organi dell'ente, con l'osservanza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 196/2006 e di quanto stabilito dall'art. 26, comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013, sarà pubblicato integralmente, a prescindere dall'oggetto in libera visione di chiunque.

#### **ART. 14 - ALTRE DISPOSIZIONI**

2. Il piano per la trasparenza (PTT) è adottato con specifico provvedimento.
3. Fanno parte integrante del presente documento il PTT, il codice per il comportamento integrativo di cui alla delibera della giunta n. 161 del 20/12/2013 ed il regolamento per gli incarichi che possono essere svolti dai dipendenti ex articolo 53 D.Lgs. n. 165/2001 di cui alla delibera della giunta n. 13 del 31/01/2014.

**ALLEGATO 1**  
**MISURE PER LA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI CORRUZIONE**

Attività	Rischio specifico da prevenire	Misure già assunte	Misure da assumere nel 2014	Misure da assumere nel 2015 e 2016
Assunzioni e progressione del personale	Favoritismi e clientelismi	Regolamento UU.SS.	Adozione di una direttiva con i criteri per la formazione delle commissioni come in misura operativa e5	Eliminazione di eventuali criticità riscontrate semestralmente a fronte della misura operativa e5
Autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti	Favoritismi e clientelismi		Regolamento incarichi	
Conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza	Favoritismi e clientelismi	Regolamento UU.SS		Adozione di un registro degli incarichi conferiti. Controllo del 50% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Scelta non arbitraria dello strumento da utilizzare; evitare il frazionamento surrettizio; definizione dei criteri per le offerte economicamente più vantaggiose; evitare le revoche non giustificate	Regolamento per lavori, per le forniture di beni e servizi in economia	Istituzione di apposito Registro degli affidamenti diretti e rispetto delle misure operative c3	Registro degli affidamenti diretti. Controllo di almeno il 50% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa. Monitoraggio dei pagamenti.
Scelta del rup e della direzione lavori	Garantire la utilizzazione di più soggetti		Direttiva contenuta in misura operativa c3	Controllo di almeno il 50% dei

				provvedimenti in sede di controllo di regolarità Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
Controlli in materia edilizia	Garantire per condizio e ridurre i margini di arbitrarietà	Segnalazioni al Segretario ai sensi art. 7 Dlgs 380/2001	Misure operative g7	Resoconto annuale al responsabile anticorruzione . Pubblicazione sul sito internet degli esiti riassuntivi Resoconto annuale al responsabile anticorruzione Relazione di verifica adempimenti a seguito di segnalazioni pervenute
controlli in materia commerciale	Garantire per condizio e ridurre i margini di arbitrarietà			Adozione di una direttiva per la scelta casuale dei soggetti da utilizzare Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
controlli in materia tributaria, ivi compresi gli accertamenti	Garantire per condizio e ridurre i margini di arbitrarietà	Convenzione con Finanza Locale	Verifica a campione di situazioni similari per la verifica della parità di trattamento del contribuente	Adozione di una direttiva per la scelta casuale dei soggetti da utilizzare Pubblicazione sul sito internet degli esiti riassuntivi Resoconto

				annuale al responsabile anticorruzione
autorizzazioni commerciali	Garantire la par condicio		Misura f6	Direttiva sull'ordine di trattazione Monitoraggio dei tempi di conclusione Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
concessione contributi	Garantire la par condicio	- Criteri generali	Adozione di un unico regolamento e misure operative a1 e b2	Registro delle concessioni Controllo di almeno il 50% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
concessione di fabbricati	Garantire la par condicio	Delibera GC n.139 del 23.12.2013 Atto di indirizzo verifica agibilità	Criteri generali e tariffe-convenzioni	Registro delle concessioni Controllo di almeno il 50% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
concessione di diritti di superficie	Garantire la par condicio		Registro delle concessioni	Controllo del 100% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
gestione cimitero	Favoritismi e clientelismi	Regolamento cimiteriale	Adozione di una direttiva sulle scelte	Resoconto delle attività svolte
concessione di loculi	Favoritismi e clientelismi		registro delle concessioni	resoconto delle attività svolte
accesso anziani e disabili in strutture residenziali o	Favoritismi e clientelismi		Adozione di una direttiva sulle scelte	Resoconto delle attività svolte

semiresidenziali				
rilascio di permessi etc edilizi	Favoritismi e clientelismi	Pubblicazione	Registro dei permessi	Resoconto delle attività svolte Monitoraggio dei tempi di conclusione
rilascio di permessi, autorizzazioni etc da parte del SUAP	Garantire la par condicio		Registro delle autorizzazioni etc Monitoraggio dei tempi di conclusione	Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
adozione degli strumenti urbanistici	Favoritismi e clientelismi		Direttiva sulle scelte	Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
adozione di piani di lottizzazione	Favoritismi e clientelismi		Direttiva sulle scelte	Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare	Favoritismi e clientelismi			Resoconto annuale al responsabile anticorruzione
autorizzazioni ai subappalti	Riduzione dei margini di arbitrarietà		Registro delle autorizzazioni	Controllo di almeno il 50 % dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
autorizzazioni impianti telefonia mobile	Riduzione dei margini di arbitrarietà		Registro delle autorizzazioni	Controllo dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
accesso servizi asili nido, scuole materne etc	Favoritismi e clientelismi			Resoconto al responsabile anticorruzione

condono edilizio	Favoritismi e clientelismi		Monitoraggio dei destinatari e pagamenti	Resoconto al responsabile anticorruzione
toponomastica	Favoritismi e clientelismi			Resoconto al responsabile anticorruzione
procedure espropriative	Riduzione dei margini di arbitrarietà		Monitoraggio dei tempi di conclusione Monitoraggio dei destinatari	Resoconto al responsabile anticorruzione
concessione di impianti sportivi	Garantire la par condicio	Regolamento	Registro delle concessioni-convenzioni	Controllo del 50% dei provvedimenti in sede di controllo di regolarità amministrativa
usi civici	Riduzione dei margini di arbitrarietà		Monitoraggio dei tempi di conclusione Monitoraggio dei destinatari Resoconto al responsabile anticorruzione	
variazioni anagrafiche	Favoritismi e clientelismi		Resoconto al responsabile anticorruzione	Resoconto al responsabile anticorruzione
autentiche	Favoritismi e clientelismi		Resoconto al responsabile anticorruzione	Resoconto al responsabile anticorruzione

**ALLEGATO 2****LE SCHEDE DI CONTROLLO SULLE ATTIVITA' A PIU' ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE**

Attività	Numero dei procedimenti nell'anno	Durata media dei procedimenti	Procedimenti con scostamenti dalla durata media inferiori o superiori al 20% e motivazioni	Monitoraggio dei rapporti tra chi ha adottato e/o istruito il procedimento ed i destinatari
assunzioni e progressione del personale				
autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti				
conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza				
affidamento di lavori, servizi e forniture				
scelta del rup e della direzione lavori				
controlli in materia edilizia				
controlli in materia commerciale				
controlli in materia tributaria, ivi compresi gli accertamenti				
autorizzazioni commerciali				
concessione contributi				
concessione di fabbricati				
concessione di diritti di superficie				
gestione cimitero				
concessione di loculi				
accesso anziani e				

disabili in strutture residenziali o semiresidenziali				
rilascio di permessi etc edilizi				
rilascio di permessi, autorizzazioni etc da parte del SUAP				
adozione degli strumenti urbanistici				
adozione di piani di lottizzazione				
attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare				
autorizzazioni ai subappalti				
autorizzazioni impianti telefonia mobile				
gestione pubbliche affissioni				
impianti pubblicitari				
accesso servizi asili nido, scuole materne etc				
ordinanze ambientali				
condono edilizio				
toponomastica				
procedure espropriative				
concessione di impianti sportivi				
usi civici				
variazioni anagrafiche autentiche				