

COMUNE DI NOCCIANO
PROVINCIA DI PESCARA

ALLEGATO B II parte Deliberazione della Giunta Comunale n. del
MAPPATURA, VALUTAZIONE E MISURE DI SICUREZZA

Mappatura procedimenti/processi a rischio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2022-2024.

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

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

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

Si ritengono a rischio per questo Ente le seguenti sotto-aree:

- **SERVIZI SOCIALI E GESTIONE DEI SUSSIDI DI NATURA SOCIALE**
- **CONTRIBUTI E VANTAGGI ECONOMICI ALLE ASSOCIAZIONI**
- **AFFIDAMENTO APPALTI E BENI DELL'ENTE (CONTRATTI ATTIVI)**
- **CONCORSI PUBBLICI E SELEZIONE DI PERSONALE IN GENERE**
- **ANAGRAFE STATO CIVILE**
- **RAGIONERIA ED ECONOMATO**
- **COMMERCIO**
- **TRIBUTI**
- **AFFIDAMENTO APPALTI**
- **GESTIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI**
- **RILASCIO ATTI ABILITATIVI EDILIZI**
- **URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO**
- **CONTROLLI SUL TERRITORIO**
- **SANZIONI E CONTROLLI SUL TERRITORIO**
- **ACCERTAMENTI TRIBUTARI**

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

Ogni Comune è tenuto ad approvare un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Quest'anno il termine è stato differito alla data del 30.04.2022, al fine di consentire ai responsabili della prevenzione di svolgere le attività necessarie per predisporre il PIAO, tenendo conto anche del perdurare dello stato di emergenza sanitaria da Coronavirus.

Il PTPCT individua il grado di esposizione del medesimo al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (ovvero le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge n. 190/2012).

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

Nella nuova impostazione del PNA nazionale, l'ANAC ha superato la valutazione standardizzata dei rischi che si basava sulla compilazione della tabella prevista dall'allegato 5 (l'ANAC riferisce testualmente che *"l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire"*). Ciò in quanto ogni Amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo in ragione delle specificità ordinamentali e dimensionali, nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca.

Sulla base di queste indicazioni, che pervengono dalla nuova impostazione di ANAC, il presente piano prende in considerazione i seguenti fattori, che, coniugati all'analisi del contesto esterno ed interno, fungono

da parametro di valutazione e conseguente chiave di lettura per l'attuazione di misure di prevenzione coerenti ed efficaci:

- A) valutazione del livello di interesse "esterno": ossia la presenza di interessi rilevanti, non solo di natura economici; nonché di benefici per i destinatari;
- B) valutazione del livello di discrezionalità del soggetto decidente;
- C) accertamento della presenza di eventi corruttivi accaduti negli ultimi 2 (due) anni; in dettaglio, verifica dei dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'Amministrazione. Le fattispecie che vanno considerate sono:
 - le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
 - i reati contro la P.A.;
 - il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-bis c.p.);
 - i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo-contabile (Corte dei conti);
 - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici;
 - le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing e quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità;
 - valutazione dei reclami e/o risultanze di indagini di *customer satisfaction*.

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

A. Analisi del contesto esterno.

Il **contesto esterno** si riferisce alle caratteristiche dell'ambiente in cui si opera. Come evidenziato da ANAC, l'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'Ente sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Le informazioni e i dati relativi al contesto esterno non sono reperiti in modo "acritico", ma vengono selezionate, sulla base delle fonti disponibili, quelle informazioni ritenute più rilevanti ai fini della identificazione e analisi dei rischi e, conseguentemente, alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche.

I dati analizzati riguardano sostanzialmente il contesto regionale e provinciale.

A tal riguardo, si precisa che non è stato possibile effettuare un'analisi economica sui livelli occupazionali e sul sistema produttivo, né sui reati contro la pubblica amministrazione, dato che non si dispone di dati per l'analisi del contesto a livello comunale/provinciale.

È stata effettuata una ricerca attraverso i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, forniti annualmente dal Ministero dell'Interno e pubblicati sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e Sicurezza Pubblica e D.I.A.) ai seguenti indirizzi web:
http://WWW.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria;
http://WWW.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=074&tipologiaDoc=elenco_categoria.

Detti documenti non rilevano fenomeni di corruzione, sebbene essi rappresentino un contesto della criminalità che si manifesta sotto molteplici aspetti, anche in relazione ai crimini più comuni legati alla criminalità organizzata e di stampo mafioso.

Nella più recente relazione ufficiale, presentata dal Ministro dell'Interno sullo Stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia di Pescara, non sono state rilevate particolari criticità riguardanti il territorio di riferimento di questo Comune.

Pertanto, non si ritiene necessario individuare misure specifiche di prevenzione.

Sul tema della corruzione, elementi specifici, riferiti alle singole Regioni, si possono ricavare dall'analisi effettuata nell'anno 2013 dall'ANAC "*Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di*

misurazione e prime evidenze empiriche” (documento disponibile sul sito ANAC all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RapportiStudi>), sulla base di dati ISTAT e su sentenze della Corte dei conti.

L'Autorità ha sviluppato un lavoro di analisi quantitativa delle denunce e delle condanne penali su base nazionale e regionale, a partire dalle statistiche giudiziarie per i reati di concussione (317 c.p.), corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.).

Nella Regione Abruzzo, per il periodo 2006-2011, sono stati rilevati in media 2,11 casi di avvio dell'azione penale per reati di corruzione ogni 100.000 abitanti, dato superiore alla media nazionale (0,68/100.000 abitanti).

Le condanne per reati di corruzione sono state in media, nel periodo 2007/2011, pari a 0,54 ogni 100.000 abitanti, dato inferiore alla media nazionale (0,95/100.000), mentre il dato inerente alle condanne per reati di concussione nel periodo 2007/2011, pari a 0,79/100.000 abitanti, registra un valore superiore alla media nazionale (0,38/100.000 abitanti).

Nel suddetto documento, l'ANAC considera, altresì, le sentenze della Corte dei conti nel periodo 2001-2012 per i reati di concussione (317 c.p.), corruzione per atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.).

Dalla suddetta analisi si evince che il numero di condannati nella Regione Abruzzo per i reati di concussione e corruzione è abbastanza contenuto rispetto alla media nazionale.

Nel rapporto *“La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”* presentato dall'ANAC il 17.09.2019 (documento disponibile sul sito ANAC all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RapportiStudi>) sono analizzati anche i casi di corruzione emersi dai provvedimenti della magistratura pari a 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti), che hanno interessato quasi tutte le regioni d'Italia nel periodo 2016-2019.

Dalla suddetta analisi si evince che il numero di condannati nella Regione Abruzzo per il reato di corruzione è pari a 6, attestandosi in una fascia medio-bassa rispetto alla media nazionale.

B. Analisi del contesto interno.

Il **contesto interno** si riferisce alla propria organizzazione. La relativa analisi ha lo scopo di effettuare una verifica sulle dinamiche organizzative in relazione agli ambiti di cui si compone l'organizzazione dell'ente, con l'obiettivo di analizzare tutta l'attività svolta, in modo da identificare le aree che risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

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

Pertanto, il PTPC deve fare riferimento anche a casi di segnalazioni, denunce, avvio di procedimenti e condanne, nonché avvio di procedimenti disciplinari o sanzionatori per responsabilità amministrativa o danno. Si evidenzia che finora i suddetti casi non sono stati riscontrati.

In questo Comune l'analisi del contesto interno evidenzia i seguenti dati organizzativi:

- Organi di indirizzo: Consiglio Comunale composto da 11 consiglieri, compreso il Sindaco;
- Struttura organizzativa:

Servizio di refezione scolastica	Affidamento esterno	
Servizio di gestione museo e teatro	Diretta	
Servizio di attività culturale	Diretta	
Servizio di gestione impianti sportivi	Diretta/Affidamento esterno	
Gestione impianti ricreativi	Diretta	
Manutenzione strade e segnaletica	Diretta	
Servizio di illuminazione pubblica	Diretta	
Servizio gestione aree a verde	Diretta	
Servizio di manutenzione in generale	Diretta	
Servizio di protezione civile	Diretta/collaborazione associazionismo e volontariato	
Servizio edilizia residenziale pubblica	Diretta	
Servizio idrico integrato	Concessionario di ambito (ACA S.p.A.)	
Servizio raccolta e smaltimento rifiuti	Affidamento esterno	
Canile e gestione dei fenomeni di randagismo	Diretta	
Servi sociali in generale	Ente d'Ambito	
Servizi cimiteriali	Diretta	
Servizio affissioni e pubblicità	Diretta	
Servizi relativi al commercio	Gestione associata	
Servizi distribuzione del gas e delle telecomunicazioni	Affidamento esterno	
Servizio di trasporto pubblico locale	Trasporto regionale	

^^

IL GRUPPO PUBBLICO LOCALE

Il Gruppo pubblico locale, inteso come l'insieme degli enti e delle società controllate, collegate o partecipate dall'ente, è riepilogato nell'elenco che segue, ove per ciascun organismo vengono riportati il servizio offerto, la percentuale di partecipazione e la tipologia.

Denominazione	Servizio offerto	Tipologia	% partecipazione
ECOLOGICA PESCARRESE S.p.A.	Servizio di raccolta e smaltimento rifiuti	Società partecipata	3,56%
ACA S.p.A.	Servizio idrico integrato	Società partecipata	1,45%
TERRE PESCARRESI a.r.l.	Promozione turistica	Società partecipata	0,89%

VALUTAZIONE DEL RISCHIO DISTINTA PER OGNI AREA

Si ritiene di classificare i rischi secondo la seguente suddivisione:

- Rischio basso;
- Rischio medio;
- Rischio alto.

Si rimanda all'allegato B I parte della deliberazione di G.C. n. __ del _____ di approvazione del presente piano per il dettaglio della mappatura dei processi con indicazione della relativa classificazione e delle conseguenti misure di prevenzione.

In ossequio alle risultanze dell'analisi del contesto esterno e interno avvenuta utilizzando i parametri qualitativi indicati alle lettere dalla A) alla F), in questa sede si declinano di seguito le misurazioni dei rischi dei singoli procedimenti mappati.

SERVIZI SOCIALI E GESTIONE DEI SUSSIDI DI NATURA SOCIALE

Breve descrizione delle attività: erogazione di prestazioni sociali a persone o nuclei familiari che si trovino in difficoltà socio-economica. Gli interventi sono di natura economica diretta, come contributi. I contributi vengono definiti sulla base di un regolamento comunale.

Nella definizione operativa dell'intervento da attuare, svolge un ruolo centrale il servizio sociale di base, che definisce le finalità e le modalità di attuazione dell'intervento sociale attraverso una relazione di servizio che viene depositata agli atti, intendendosi allegata all'atto amministrativo, e che ne costituisce la base fondante.

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 dirigente dei servizi alla persona.

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

In punto di diritto, ne consegue che l'elargizione economica che il Comune pone in essere nei riguardi di un soggetto terzo è 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 deve applicare alle concrete fattispecie.

Lo stesso articolo 25 della legge n. 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.

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

- Il Comune non può elargire una somma di denaro se prima non abbia reso note le modalità procedurali e i criteri attraverso cui la stessa viene 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, seppur 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 legge n. 241/1990, rivolto ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, si pone come precetto che si attegga a principio generale dell'ordinamento e 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 provvedimento¹.

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 prestazioni, così come disposto dall'art. 1 della legge n. 190/2012.

¹ Per una disamina giurisprudenziale si veda: Consiglio Stato ad. gen., 28 settembre 1995, n. 95; [T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 572](#); [T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 2 febbraio 2004, n. 1232](#); T.A.R. Lazio, Sez. III, 8 marzo 2004, n. 2154; T.A.R. Sicilia, Sez. II sent. n. 1032 del 17 giugno 2005

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, rientrando nella competenza esclusiva del responsabile del servizio competente.

I contributi devono essere preceduti da idonea pubblicizzazione, con 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 a 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 e 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 e assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della legge n. 241/90, disciplinano il procedimento di elargizione del beneficio.

Competenza del responsabile di servizio in tema di erogazione del contributo

Il provvedimento di concessione del contributo è essenzialmente e inevitabilmente un provvedimento 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 degli organi gestionali rispetto agli organi politici (sono provvedimenti rientranti nella disposizione di cui all'art. 107, comma 3, lett. f, 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.

Sempre i giudici di giudici amministrativi di *prime cure* sembrano 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 legge n. 241/1990, 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 potesse 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, 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, poiché 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 il responsabile può porre in essere il relativo provvedimento amministrativo di assegnazione.

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

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

I contributi devono essere elargiti attraverso un procedimento formale e automatico da parte del responsabile del servizio, essendosi la discrezionalità politica già esaurita nella predeterminazione 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, che deve 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 o dai regolamenti dell'ente, dalla entrata in vigore del presente piano nessun contributo di natura socio-economica può essere elargito senza la previa predeterminazione di criteri oggettivi sulla cui base riconoscere il beneficio economico.

I criteri generali vengono pubblicati nella sezione "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE".

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione dei contributi mediante un report nel quale siano indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di attribuzione dei contributi e 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, deve essere redatto un referto separato al quale devono essere allegate le relazioni del servizio sociale di base contenenti 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.

CONTRIBUTI E VANTAGGI ECONOMICI ALLE ASSOCIAZIONI

Breve descrizione delle attività: erogazione di finanziamenti alle associazioni che svolgono attività associative sul territorio comunale. I contributi vengono attribuiti sulla base di un regolamento comunale che definisce i criteri e la modalità di elargizione dei contributi. Tale regolamento, sulla base del D.Lgs. n. 33/2013, viene pubblicato nella sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.

L'art. 12 della legge 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 procedenti, 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 a 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 legge n. 241/90, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

La legge n. 190/2012 sottolinea come l'attività di elargizione di contributi costituisca 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 precludendo di fatto il pericolo di eventuali accordi collusivi di natura corruttiva.

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

Pertanto, in virtù del sillogismo utilizzato per la giustificazione dei provvedimenti vincolati, per ogni contributo devono 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 legge n. 241/1990.

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

I criteri devono essere resi pubblici mediante atto amministrativo generale ovvero con regolamento prima del provvedimento che elargisce il contributo.

Ogni provvedimento che elargisce il contributo deve dar conto della procedura utilizzata e del percorso tecnico utilizzato per l'attribuzione del contributo medesimo.

Nessun contributo o elargizione economica deve essere erogato per attività che il soggetto giuridico ponga in essere, anche a titolo gratuito, a beneficio del Comune. In nessun caso, il contributo ovvero l'elargizione economica deve eludere la disciplina dei contratti pubblici, prevedendo erogazione di denaro che di fatto celino forme occulte di corrispettivo. A tal fine, di ogni elargizione economica deve essere pretesa analitica e documentata rendicontazione contabile dell'impiego delle risorse da parte dei soggetti che hanno usufruito dei benefici economici. Il tutto a pena di revoca del beneficio economico già assentito e recupero delle somme erogate, con impossibilità di accedere ad altre forme di contributo.

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione dei contributi mediante un referto nel quale siano indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di attribuzione dei contributi e il relativo ammontare, dando conto che tutti i contributi sono stati elargiti sulla base di quanto previsto dal presente piano.

AFFIDAMENTO APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

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

Tra le aree 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 deve, quindi, limitare l'utilizzo della offerta economicamente più vantaggiosa ai casi in cui nella determina a contrarre se ne ritenga opportuno il ricorso in ragione dei vantaggi oggettivi che si vogliono ottenere o in ragione dell'oggetto del contratto.

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

Si ritiene, quindi, utile fornire delle schede operative di modelli organizzativi specifici per gli appalti che gli uffici dovranno seguire.

Breve descrizione delle attività: acquisti dei beni e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali e dei lavori pubblici di interesse locale, in applicazione del D.Lgs. n. 50/2016 e del regolamento dei contratti dell'ente. La presente disciplina trova applicazione per ogni area coinvolta nella gestione degli affidamenti pubblici di acquisizione di beni, servizi e lavori.

Protocollo di legalità

Dalla data di approvazione del presente Piano anticorruzione ciascuna posizione organizzativa fa proprio il protocollo di legalità definito "Codice etico" allegato al presente Piano, tenendo conto di ogni sua successiva integrazione e modifica.

La documentazione di affidamento deve tener conto del protocollo di legalità, che deve essere sottoscritto.

L'art. 83-bis, comma 3, Codice dei contratti, come modificato dall'art. 3, comma 3, della legge n. 120/2020 stabilisce che "Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto".

La mancata accettazione è, in ogni caso, soggetta a soccorso istruttorio ex art. 83, comma 9, Codice dei contratti.

MODELLO ORGANIZZATIVO PER L'AFFIDAMENTO DI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

(AGGIORNATO AL D.LGS. N. 50/2016)

Breve descrizione delle finalità del procedimento: il procedimento ha ad oggetto gli acquisti dei beni e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali ovvero la realizzazione dei lavori pubblici di interesse locale, in applicazione del D.Lgs. n. 50/2016 e del regolamento comunale dei contratti.

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

SCHEDA OPERATIVA PER LA PROGRAMMAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

L'esigenza di rappresentare nel bilancio di previsione le scelte operate, compresi i tempi di previsto impiego delle risorse, è fondamentale nella programmazione della spesa pubblica locale. In questi termini, la programmazione degli affidamenti deve ispirarsi ai seguenti principi:

- La programmazione deve tener conto delle necessità dell'ente, così da accorpare le procedure di affidamento;
- A tal fine, entro il 30 ottobre di ogni anno deve essere redatta, in collaborazione con le PO, una relazione propedeutica alla programmazione dei beni e servizi che illustri le necessità complessive;
- Ai fini della approvazione della programmazione, nella relazione si tiene conto dei codici CPV, con indicazione per ciascun codice delle necessità e dei fabbisogni e di sintetica motivazione;
- In fase di esecuzione, ogni bene o servizio che ecceda in termini quantitativi quanto indicato in sede di programmazione deve essere puntualmente motivato nella determina a contrarre, dando conto delle ragioni che hanno impedito l'inserimento in sede di programmazione.

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

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

La determina a contrarre deve sempre contenere le seguenti motivazioni:

- Per i lavori pubblici, la coerenza oggettiva “ab origine” dell'oggetto dell'opera rispetto alla sua usufruibilità per la collettività a contratto eseguito, in assenza di varianti ex art. 106 del Codice dei contratti;
- Per i servizi di durata, la ragione della durata del contratto in relazione ai parametri di ragionevolezza e razionalità;
- Per le forniture di beni, il rispetto della programmazione così come concepita in sede di bilancio e di relativi atti esecutivi (PEG o altro...) ovvero le ragioni dello scostamento dal principio (in questo ultimo caso, l'atto interno è comunicato per conoscenza al responsabile anticorruzione per la verifica della congruità della motivazione).

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

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto, viene posta in essere la determinazione a contrarre, nella quale venga indicato con chiarezza l'iter che verrà seguito per l'affidamento, in ossequio al D.Lgs. 50/2016, richiamando con precisione le norme sulla cui base viene definita la procedura medesima.

La procedura può essere una procedura: aperta, ristretta o negoziata.

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

Per ogni contratto di appalto deve essere acquisito il codice CIG, da menzionare espressamente in ogni atto che si riferisca a quella determinata procedura di affidamento.

Lo schema di contratto deve contenere i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010.

Per garantire la massima trasparenza, a prescindere dalla circostanza che l'appalto sia aggiudicato a massimo ribasso o mediante offerta economicamente più vantaggiosa, la gestione della procedura di affidamento, in fase di apertura delle buste, deve essere posta in essere collegialmente con intervento di tre commissari.

La presenza dei tre commissari va garantita in ogni fase della procedura e, precisamente, dalla apertura della busta contenente la documentazione amministrativa fino all'apertura della busta contenente l'offerta economica. Ogni offerta contenuta nelle buste (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 esclusiva dei momenti nei quali la commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali*) è sempre in seduta pubblica, anche se trattasi di affidamenti a

massimo ribasso. Ne consegue che del luogo, della data e dell'ora dell'inizio delle operazioni di apertura delle buste deve 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 legge n. 94/2012, devono essere affidati per il tramite del mercato elettronico o altro strumento telematico di negoziazione messo a disposizione da una centrale di committenza, anche regionale.

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

Per le procedure aperte e ristrette la determinazione di aggiudicazione deve dare conto dell'avvenuta effettuazione delle modalità di pubblicazione della procedura medesima, secondo quanto previsto in tema di pubblicazione legale dal D.Lgs. n. 50/2016. Nella determinazione di aggiudicazione si deve dare conto in forma sintetica di tutto l'iter amministrativo che precede l'affidamento, così certificando la sua completa legittimità.

Nelle procedure negoziate o ristrette deve essere osservato l'art. 53 del D.Lgs. n. 50/2016, e in particolare:

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

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

Nelle procedure aperte, inoltre, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte deve essere mantenuto il segreto in relazione:

- all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.

Indicazioni in tema di affidamento diretto

Il rapporto governativo 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 (pag. 122).

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto diretto (nei casi previsti dall'art. 36 del Codice dei contratti), è preferibile porre in essere la determinazione a contrarre, nella quale va indicata con chiarezza la motivazione della scelta in fatto e in diritto (art. 3 legge n. 241/1990).

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

Si invita, pertanto, a valutare con la dovuta attenzione e diligenza la funzionalità della prestazione, per evitare che il proprio operato possa essere oggetto di censura.

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

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

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

Non appare superfluo rammentare che solo attraverso una adeguata procedura che metta in competizione gli operatori, si riesce a ottenere un prezzo realmente concorrenziale. Questo comporta che, laddove la prestazione trovi finanziamento direttamente o indirettamente tramite risorse pubbliche, la regola dell'evidenza pubblica prescinde dal soggetto che procede all'affidamento, privato o pubblico che sia.

Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui all'art. 30 D.Lgs. n. 50/2016 e delle regole di concorrenza, il responsabile del procedimento, per garantire il rispetto del principio dell'economicità della prestazione, può acquisire informazioni, dati, documenti volti a identificare le soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri fabbisogni e la platea dei potenziali affidatari.

L'onere motivazionale relativo all'economicità dell'affidamento e al rispetto dei principi di concorrenza può essere soddisfatto mediante la valutazione comparativa di preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici ovvero procedendo a un raffronto documentato tra prestazioni sostanzialmente analoghe derivanti dai cataloghi di un mercato elettronico previsto dall'ordinamento giuridico.

Il rispetto del principio di rotazione

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

A tal fine, in ossequio a quanto stabilito da ANAC con Linee Guida n. 4/2016:

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

Referto:

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione degli affidamenti sotto soglia, dando conto di quanto segue:

- **rispetto del principio della corretta e coerente programmazione;**
- **rispetto del divieto di artificioso frazionamento, al fine di procedere con affidamenti diretti;**
- **rispetto del principio di rotazione;**
- **indicazione di quanti affidamenti allo stesso operatore economico siano stati effettuati nel corso dell'anno solare (ossia dalla data del primo gennaio alla data della relazione di cui all'oggetto).**

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

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

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

Procedimento di affidamento mediante indagine di mercato:

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

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

L'avviso indica almeno:

- **il valore dell'affidamento;**
- **gli elementi essenziali del contratto;**
- **i requisiti di idoneità professionale;**

- *i requisiti minimi di capacità economica/finanziaria e le capacità tecniche e professionali richieste ai fini della partecipazione, il numero minimo ed eventualmente massimo di operatori che saranno invitati alla procedura, i criteri di selezione degli operatori economici;*
- *le modalità per comunicare con la stazione appaltante;*
- *i criteri di scelta dei soggetti che presenteranno la propria candidatura, che non devono essere discriminatori.*

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

Si invita, quindi, a valutare con la dovuta attenzione e diligenza la funzionalità della prestazione, per evitare che il proprio operato possa essere oggetto di censura.

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

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

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

Non appare superfluo rammentare che solo attraverso una adeguata procedura, che metta in competizione gli operatori, si riesce a ottenere un prezzo realmente concorrenziale. Questo comporta che, laddove la prestazione trovi finanziamento direttamente o 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 a determinare la procedura ad evidenza pubblica non è la natura del soggetto, ma la natura pubblica della risorsa utilizzata. Se, quindi, un'opera o un servizio trova fonte in risorse pubbliche, si deve applicare il codice dei contratti pubblici.

Numero degli operatori economici da invitare: vanno invitati operatori economici in numero congruo e proporzionato rispetto al valore del contratto.

Referto:

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione degli affidamenti.

Elaborazione dei bandi per procedure aperte

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

È il caso dei cd. bandi-fotografia, ovvero dei bandi "ritagliati" sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire ex ante la platea dei potenziali concorrenti. Dietro l'elaborazione di una lex specialis siffatta può ben celarsi un accordo occulto tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore interessato all'esecuzione della commessa pubblica, finalizzato alla relativa aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di concorrenza. Indici sintomatici della presenza di bandi "pilotati" possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati o di requisiti di dettaglio estremo².

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

Sul punto si richiamano le Determinazioni n. 4/2012 dell'AVCP e n. 12/2015 dell'ANAC.

CONCORSI PUBBLICI

SCHEDA OPERATIVA GENERALE PER I CONCORSI PUBBLICI

² Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione

Breve descrizione delle attività: selezione del personale da impiegare presso l'ente a seguito di procedura di concorso volta a individuare il candidato o i candidati considerati idonei dalla commissione di concorso.

Per evitare e prevenire il reato di corruzione, è importante che tutte le operazioni più a rischio, come ad esempio la precostituzione delle domande, vengano gestite collegialmente. Per dare maggiore garanzia, si ritiene opportuno che la commissione collegialmente predisponga un numero di domande/prove pari almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente viene estratto, tra quelle preparate nel triplo, il numero delle domande sufficienti a espletare il concorso.

Di tutte le operazioni e delle loro regolarità è redatto verbale da parte di un soggetto terzo, nominato 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 può essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Adeguatezza dei membri di commissione: La commissione è nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprende funzionari di adeguata professionalità.

Assenza di conflitto di interessi: Dopo la scadenza per la proposizione delle domande, visionate la medesime, ciascuno dei membri sottoscrive una autodichiarazione circa l'inesistenza di conflitto di interessi, anche potenziale.

Trasparenza nella gestione delle prove: La commissione procede alla formulazione delle domande collegialmente e poco prima dell'inizio delle prove.

Di tutte le operazioni è 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.

ANAGRAFE E STATO CIVILE

SCHEDA OPERATIVA

Breve descrizione delle attività: rilascio delle certificazioni anagrafiche e delle attestazioni dello stato civile della popolazione residente nel Comune.

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

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione dei procedimenti di rilascio, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

RAGIONERIA ED ECONOMATO

Breve descrizione delle attività:

- predisposizione e gestione del bilancio, secondo i principi della contabilità finanziaria;
- predisposizione del conto consuntivo;
- verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile;
- reperimento dei mezzi finanziari straordinari (mutui, prestiti);
- verifiche in materia contabile su uffici e servizi;
- dichiarazioni fiscali e relativa contabilità;

- rapporti con la Tesoreria;
- registrazioni relative ai procedimenti di entrata e di spesa e a quelle connesse alla contabilità fiscale;
- funzioni di supporto, in termini propositivi, per le scelte relative alla politica delle entrate;
- funzioni di supporto per le iniziative rivolte ad ottimizzare le entrate e le procedure di riscossione, in rapporto con gli altri servizi;
- gestione delle entrate e delle spese urgenti di non rilevante ammontare, in conformità a quanto previsto dal regolamento di contabilità ed entro i limiti di spesa previsti dal bilancio.

Ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva della posizione organizzativa, nei riguardi della quale non può essere esercitata alcuna forma, diretta o indiretta, di pressione da parte degli organi politici.

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

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti, ove possibile, per ogni singolo procedimento sono presenti distintamente un responsabile del procedimento e il soggetto competente ad adottare l'atto finale, di modo che ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che sottoscrive il provvedimento amministrativo o del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati.

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

COMMERCIO:

Breve descrizione delle attività: adempimenti, sia istruttori che operativi, previsti dalle normative vigenti per l'esercizio delle attività di: commercio, attività di pubblico esercizio e di trattenimento, distribuzione di carburanti, ascensori e montacarichi, autonoleggio con e senza conducente; rilascio di autorizzazioni per l'occupazione spazi e aree pubbliche.

Ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva della posizione organizzativa, nei riguardi della quale non può essere esercitata alcuna forma, diretta o indiretta, di pressione da parte degli organi politici.

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura parzialmente vincolata, dà conto in ogni atto del percorso normativo seguito e della giustificazione di pubblico interesse che sorregge l'atto.

La motivazione deve essere espressamente indicata nel provvedimento finale.

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

Per garantire massima trasparenza, ove possibile, per ogni singolo procedimento sono presenti distintamente un responsabile del procedimento e il soggetto competente ad adottare l'atto finale, di modo che ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che sottoscrive il provvedimento amministrativo o del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati.

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

TRIBUTI

Breve descrizione delle attività: corretta applicazione dei tributi comunali, sia fornendo un adeguato supporto informativo e operativo ai contribuenti sia predisponendo tutti gli atti necessari a garantire il gettito atteso per ogni tributo; gestione dei tributi comunali e, in particolare, l'accertamento dei tributi.

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

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

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

Non sono ammesse modalità di rateizzazione dei tributi se non nei modi e nei casi previsti per legge. In caso di rateizzazione, nel provvedimento di ammissione è indicata la norma di legge che lo prevede e il relativo contenuto specifico va trascritto integralmente nell'atto.

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

GESTIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI

AFFIDAMENTO DI BENI E CONCESSIONI DI QUALSIASI NATURA A TERZI

Breve descrizione delle attività: gestione del patrimonio, con particolare attenzione alla attribuzione a terzi del godimento di beni a titolo oneroso.

SCHEDA OPERATIVA IN TEMA DI AFFIDAMENTO A TERZI DI BENI DI PROPRIETÀ DELL'ENTE

L'art. 3 del R.D. n. 2440/1923 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 beni³ dell'ente, a prescindere dal tipo negoziale che verrà utilizzato, devono transitare necessariamente da una procedura ad evidenza pubblica che tenga conto, come unico elemento di scelta del contraente, del maggior valore economico offerto in sede di aggiudicazione.

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

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, in caso di valore superiore ad € 50.000,00;
- Bollettino Ufficiale della Regione;
- Sito istituzionale dell'ente.

Il tempo necessario alla presentazione delle offerte non può essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, se necessaria, o sul Bollettino Ufficiale della Regione.

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

RILASCIO ATTI ABILITATIVI:

Breve descrizione delle attività: tutti i procedimenti di natura edilizia comprendenti:

- Permesso di costruire
- D.I.A.
- S.C.I.A.
- Accertamento di conformità

³ Si applica a concessioni di beni del demanio, del patrimonio indisponibile ovvero ad atti negoziali di godimento di beni del patrimonio disponibile.

- Comunicazione per opere interne eseguite prima dell'01.01.2005
- Comunicazione per opere eseguite in difformità a titoli edilizi rilasciati prima dell'01.09.1967
- Condoni
- Autorizzazione paesistico/ambientale
- Rilascio agibilità
 - avvio procedimento;
 - istruzione;
 - rilascio provvedimenti abilitativi;
 - redazione certificati di competenza;
 - attuazione verifiche conformità Ufficio Igiene;
 - accesso agli atti informale/formale, ai fini di acquisire dati e nozioni sullo stato legittimato degli immobili, anche in funzione della stipula atti di compravendita.

In tema di rilascio di atti abilitativi edilizi, ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del responsabile del servizio, nei riguardi del quale non può essere esercitata alcuna forma, diretta o indiretta, di pressione da parte degli organi politici.

La posizione organizzativa, trattandosi di attività di natura vincolata, dà conto in ogni atto abilitativo edilizio del percorso normativo a giustificazione del provvedimento, indicando le norme applicabili al caso di specie. Le pratiche vanno trattate in ordine cronologico, salvi i casi in cui la tempistica oggettiva o la richiesta di pareri istruttori o altro incida sul procedimento. In questi casi, è cura del responsabile evidenziare le ragioni che hanno impedito la gestione cronologica dei provvedimenti.

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti edilizi, ove possibile, per ogni singolo procedimento sono presenti un responsabile del procedimento e il soggetto competente ad adottare l'atto finale, di modo che ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa almeno da due soggetti.

Ne consegue che l'organo istruttore, ossia il responsabile del procedimento, deve essere diverso dal soggetto che sottoscrive il provvedimento amministrativo o del soggetto che deve porre in essere i controlli sui requisiti autocertificati.

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

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO

Breve descrizione delle attività dell'ufficio:

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

La "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", costituita dal Ministero della Funzione pubblica presso l'omonimo Dipartimento in data 23/12/2011, ha posto l'attenzione su questo ambito di attività, individuato quale settore nel quale, per effetto delle scelte pianificatorie e del regime vincolistico che ne deriva, si concentrano interessi di rilevante entità.

Il rapporto prodotto pone in luce la notevole complessità della materia, cui contribuiscono:

- le tensioni e modificazioni cui risulta assoggettato il principio di distinzione tra politica e amministrazione, posto che le scelte urbanistiche, assunte con atti amministrativi generali, sono di competenza degli organi di indirizzo politico. Rispetto a queste decisioni i funzionari operano in funzione di supporto agli organi di indirizzo politico e adottano, in ragione delle attribuzioni spettanti per legge alla dirigenza, le decisioni amministrative relative agli atti attuativi;
- la crisi finanziaria pubblica, che ridimensiona la capacità delle amministrazioni comunali di realizzare con decisioni autoritative e unilaterali l'interesse pubblico e condiziona la dialettica tra l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio e l'interesse dei privati alla valorizzazione dello stesso, con conseguente necessità di ricorrere alla negoziazione con i privati proprietari per la realizzabilità di interventi attuativi dello strumento urbanistico generale, anche molto importanti e complessi;
- il frequente ricorso all'adozione di varianti allo strumento urbanistico generale per ottenere il consenso dei privati alla realizzazione dell'interesse pubblico.

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

Non appare superfluo rammentare che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia n. 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che *“laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa.”*.

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

Anche la Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili, con la sentenza n. 8987 del 2009, chiarisce bene il concetto, rammentando che *“del modo in cui gestisce il proprio interesse il privato non è tenuto a dar conto ad alcuno, ma lo stesso non può dirsi per il contraente pubblico e per le modalità con cui si realizza il pubblico interesse cui egli è preposto, che non possono restare opache ma devono viceversa pur sempre rispondere a criteri suscettibili di essere ben percepiti e valutati”*.

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

Realizzazione opere di urbanizzazione a scomputo oneri (totale o parziale). Premialità edificatorie e opere di urbanizzazione extra oneri

In tutti i casi in cui, in forza di atto convenzionale (convenzioni urbanistiche, permessi di costruire convenzionati) o, comunque, in applicazione di norme di piano urbanistico, sia previsto un vantaggio per l'operatore privato (scomputo oneri di urbanizzazione, premialità), a fronte dell'impegno di quest'ultimo a realizzare opere destinate all'uso pubblico, sia mediante cessione al Comune sia attraverso la costituzione di un diritto di uso pubblico, trovano applicazione le seguenti misure:

a) Congruità del valore delle opere a scomputo.

Il Responsabile del procedimento, in sede di determinazione del contributo per oneri di urbanizzazione e di applicazione dello scomputo per opere di diretta realizzazione dell'operatore, accerta la congruità del valore di esse, assumendo a riferimento i parametri ordinariamente utilizzati dai civici uffici per la stima del costo dei lavori pubblici eseguiti dall'Amministrazione e applicando una percentuale di abbattimento pari alla media dei ribassi ottenuti dall'ente nelle gare per l'affidamento di lavori simili nell'anno precedente.

b) Valorizzazione delle opere extra oneri attributive di premialità edificatorie.

Il Responsabile del procedimento produce, a corredo della proposta di approvazione dell'intervento edilizio o urbanistico, assentito in applicazione di norme attributive di premialità edificatorie, a fronte della

realizzazione a carico dell'operatore di opere di urbanizzazione extra oneri, apposita relazione recante la stima del valore delle opere medesime e la specificazione dell'entità della premialità accordata in ragione della realizzazione delle opere. La stima del valore delle opere è determinata con le stesse modalità indicate al punto a).

Esecuzione delle opere

Qualificazione del soggetto esecutore

Fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 36, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 50/2016, l'impresa esecutrice delle opere di urbanizzazione deve essere in possesso dei requisiti di qualificazione (requisiti generali e requisiti di idoneità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria) richiesti per l'affidamento di contratti di appalto di lavori pubblici di pari importo. A tal fine:

Nei casi in cui il ruolo di stazione appaltante sia assunto dall'Amministrazione, l'accertamento dei requisiti di idoneità dell'impresa esecutrice avviene secondo le ordinarie procedure previste per gli appalti di lavori pubblici.

In ogni altro caso, l'operatore deve assumere nei confronti dell'Amministrazione precisi obblighi di garanzia in ordine ai requisiti di idoneità del soggetto esecutore dell'opera. Pertanto, gli atti convenzionali che accedano ad atti di assenso a interventi edilizi/urbanistici e che prevedano a carico dell'operatore la realizzazione di opere pubbliche devono contenere specifiche clausole dirette a costituire e a disciplinare, a carico dell'operatore medesimo, tale obbligo e le relative modalità di adempimento, nonché sanzioni per il caso di violazione. I suddetti atti convenzionali devono prevedere, altresì, specifiche clausole che pongano a carico degli operatori specifici obblighi di comunicazione all'Amministrazione delle imprese esecutrici delle opere pubbliche e dei loro eventuali subappaltatori.

CONTROLLO DEGLI ABUSI EDILIZI SUL TERRITORIO

Breve descrizione delle attività: verifica della presenza sul territorio di eventuali abusi edilizi.

I procedimenti di natura sanzionatoria si caratterizzano per essere procedimenti di natura esclusivamente vincolata.

L'ufficio ha, quindi, l'obbligo di aprire l'istruttoria ogni qualvolta e per qualsiasi motivo si venga a conoscenza di una l'irregolarità o di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali.

In caso di segnalazioni, anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

Il procedimento di ufficio va avviato a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso o l'irregolarità o le violazioni di leggi e/o regolamenti comunali.

La posizione organizzativa relazione per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

SANZIONI E CONTROLLI SUL TERRITORIO

Breve descrizione delle attività: accertamento di abusi al codice della strada e alle leggi di pubblica sicurezza, ivi compresa ogni altra violazione a norma e/o regolamenti che intercettino tematiche di propria competenza istituzionale

I procedimenti di natura sanzionatoria si caratterizzano per essere procedimenti di natura esclusivamente vincolata.

L'ufficio ha, quindi, l'obbligo di aprire l'istruttoria ogni qualvolta e per qualsiasi motivo si venga a conoscenza di una l'irregolarità o di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali.

In caso di segnalazioni, anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

Il procedimento di ufficio va avviato a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso o l'irregolarità o le violazioni di leggi e/o regolamenti comunali.

La posizione organizzativa relazione per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

ACCERTAMENTI

Breve descrizione delle attività: accertamento della regolare gestione delle entrate derivanti da infrazioni del codice della strada e predisposizione degli atti necessari al recupero delle somme secondo le modalità previste per legge.

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

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

L'ufficio, per garantire massima trasparenza, rende l'attività di accertamento automatico utilizzando parametri di verifica dello scostamento dalla sanzione rispetto al dovuto per legge o per regolamento.

Non sono ammesse modalità di rateizzazione delle sanzioni se non nei modi e nei casi previsti per legge. In caso di rateizzazione, nel provvedimento di ammissione è necessario indicare la norma di legge che lo prevede e il relativo contenuto specifico va trascritto integralmente nell'atto.

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ogni anno, sull'andamento della gestione, dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

SCHEDA OPERATIVA GENERALE PER I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

PUBBLICAZIONE DEI TERMINI DEI PROCEDIMENTI E DEI DOCUMENTI CHE CORREDANO L'ISTANZA DI PARTE

1) Obbligo di definire i tempi dei procedimenti dell'area di riferimento e della loro pubblicazione sul sito dell'ente.

2) 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 entro cui il provvedimento è 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.”.

3) Per i provvedimenti che si concludono mediante il silenzio assenso, il responsabile del servizio indica nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della legge n. 241/1990, cosicché il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si conclude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso il silenzio, che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.

4) Si ricorda che l'art. 2 della legge n. 241/1990, al 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, ne assume la responsabilità. 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, per i 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.

RISPETTO DEI TERMINI, PREVISTI DALLA LEGGE O DAI REGOLAMENTI, PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

Entro due mesi dalla entrata in vigore del piano, ciascuna posizione organizzativa pubblica sul sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e di termini entro cui il provvedimento è emanato.

La pubblicazione dei tipi di procedimento e della tempistica relativa, per economicità di gestione, è effettuata in forma aggregata ed è posta nella sottosezione Attività e procedimenti dell'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.

Per i provvedimenti che si chiudono mediante il silenzio assenso, la posizione organizzativa indica la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della legge n. 241/1990, cosicché il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si concluda mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso il silenzio, che equivale giuridicamente all'adozione dell'atto espresso.

Certezza dei tempi procedurali: ogni procedimento amministrativo deve avere tempi certi per l'adozione dell'atto⁴.

Le tempistiche del procedimento devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'ente locale, di modo 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 tal senso dispone l'art. 20 della legge n. 241/1990.

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'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo a 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 n. 1 è valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.

In tema di scia, il mancato adempimento di quanto previsto legittima comunque l'istante a 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'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990 prima della scadenza del termine fissato per la regolarizzazione, ai sensi del n. 2.

⁴ Vedi sul tema l'art. 12, comma 4, del D.L. n. 5/2012 convertito in legge n. 35/2012 a tenore del quale il legislatore dovrebbe apportare un significativo contributo alla regolamentazione dell'attività amministrativa: *Con i regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, sono altresì individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere.*

Ossia il legislatore dovrebbe indicare direttamente *ex lege*:

- le attività sottoposte ad autorizzazione
- le attività sottoposte a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni
- le attività sottoposte a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni
- le attività sottoposte a mera comunicazione
- le attività del tutto libere.

Questo onere si collega indirettamente con l'obbligo imposto normativamente dall'art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990, 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.

Alcuni corollari della norma

Il Responsabile del piano, che ha l'onere di monitorare il rispetto della tempistica non può essere nominato come soggetto al quale attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti. La nomina rappresenterebbe una contraddizione, in quanto tra i compiti ad esso attribuiti vi è proprio la verifica del rispetto dei termini procedurali.

Questo controllo potrebbe affiancarsi a quello operato dall'organo dirigenziale che, ai sensi del comma 9-quinquies, prevede che, nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte, sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato. Questa indicazione può fungere da ulteriore parametro e riscontro per l'attività di controllo e monitoraggio del rispetto dei termini procedurali.

La posizione organizzativa relaziona per iscritto, entro il 30 ottobre di ciascun anno, sull'andamento della corretta osservanza del piano per quanto attiene al suddetto aspetto.