

# **COMUNE DI SELVA DI PROGNO**

**ALLEGATO SUB B) AL  
PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016-2018**

## **MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE**

## **INDICE**

**DISTINZIONE TRA ORGANI DI GOVERNO ED ORGANI DI GESTIONE E GESTIONE DEI RAPPORTI E MISURA DI PREVENZIONE PER GLI AMMINISTRATORI**

**MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE ED ULTERIORI AL PIANO**

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

**PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

**PREVISIONE DI OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE PER EVITARE CONFLITTI DI INTERESSE**

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

**REFERTI DELLA GESTIONE DEL PIANO**

**ROTAZIONE**

**FORMAZIONE**

## **DISTINZIONE TRA ORGANI DI GOVERNO ED ORGANI DI GESTIONE E GESTIONE DEI RAPPORTI**

### **Modifiche sostanziali al contenuto delle fattispecie criminose: corruzione<sup>1</sup>**

Occorre sottolineare in via preliminare che la corruzione per un atto d'ufficio di cui all'art. 318 c.p. (corruzione impropria), ha subito una rivisitazione ed ora viene ridenominata come "corruzione per l'esercizio della funzione".

Mentre nella previgente configurazione il fatto incriminato al comma primo era quello del "pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa" e, al comma secondo, quello del pubblico ufficiale che "riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto", nell'attuale impostazione la condotta espressamente contemplata è quella, complessivamente strutturata in un unico comma, del "*pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa*".

Il primo, più evidente, segno di differenziazione tra la vecchia e la nuova ipotesi di "corruzione impropria" è rappresentato dalla soppressione del necessario collegamento della utilità ricevuta o promessa con un atto, da adottare o già adottato, dell'ufficio, divenendo quindi possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui l'esercizio della funzione pubblica non debba concretizzarsi in uno specifico atto.

L'innovazione pare peraltro avere recepito, in tal modo, gli approdi dell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità che, sia pure con riferimento alla corruzione propria, non solo ha attribuito alla nozione di atto di ufficio, intesa dunque in senso lato, una vasta gamma di comportamenti, effettivamente o potenzialmente riconducibili all'incarico del pubblico ufficiale (e quindi non solo il compimento di atti di amministrazione attiva, la formulazione di richieste o di proposte, l'emissione di pareri, ma anche la tenuta di una condotta meramente materiale o il compimento di atti di diritto privato: vedi, tra le altre, Sez. 6, n. 38698 del 26/09/2006, Moschetti ed altri, Rv. 234991; Sez. 6, n. 23804 del 17/03/2004, P.G. in proc. Sartori e altri, Rv. 229642), ma è giunta anche, in plurimi arresti, a prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, ritenendo sufficiente che la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale sia individuabile anche genericamente, in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati, ma pur sempre appartenenti al "genus" previsto (Sez. 6, n. 30058 del 16/05/2012, p.c. in proc. Di Giorgio e altro, Rv. 253216; Sez. 6, n. 2818 del 02/10/2006, Bianchi, Rv. 235727), sino al punto di affermare (in difformità da un precedente orientamento che negava la sussistenza del reato laddove il versamento del denaro o di altra utilità, fosse il prezzo di eventuali, futuri e imprecisati atti omissivi o commissivi: vedi Sez. 6, n. 9354 del 19/09/1997, Paolucci ed altro, Rv. 210301) come integri il reato di corruzione, in particolare di quella cosiddetta "propria", sia l'accordo per il compimento di un atto non necessariamente individuato "ab origine", ma almeno collegato ad un "genus" di atti preventivamente individuabili, sia l'accordo che abbia ad oggetto l'asservimento - più o meno sistematico - della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore, che si realizza nel caso in cui il privato prometta o consegna al soggetto pubblico, che accetta, denaro od altre utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori (Sez. fer., n. 34834 del 25/08/2009, Ferro, Rv. 245182).

La nuova norma, anzi, pur continuando ad essere formalmente rubricata come "corruzione", avrebbe in realtà introdotto, secondo alcune prime letture dottrinali, la figura di un vero e proprio "asservimento" del soggetto pubblico ai desiderata del soggetto privato, stante la non necessità di dimostrare appunto un legame tra il compenso ed uno specifico atto di ufficio.

Non è inutile notare, peraltro, che la eliminazione dalla fattispecie di qualsiasi riferimento all'atto oggetto di scambio comporta un'asimmetria tra l'elemento oggettivo della corruzione impropria e quello della corruzione propria, in precedenza convergenti nell'ancorare la promessa o la dazione illecite al compimento di un atto, rispettivamente, proprio dell'ufficio ovvero contrario ai doveri di ufficio del pubblico ufficiale. A seguito della novella, dunque, la sola corruzione propria continua oggi ad essere impostata sul riferimento ad un atto dell'ufficio.

Piuttosto, vi è da chiedersi se gli approdi giurisprudenziali citati in precedenza e tesi ad escludere la necessità di individuazione dell'atto - ed in qualche misura, come detto, "legittimati" dalla nuova formulazione dell'art. 318 c.p. - continuino ad essere praticabili anche in relazione alla corruzione propria che, come appena detto, continua, con consapevole scelta differenziante del legislatore, ad essere apparentemente imperniata sul sinallagma dazione o promessa di utilità - compimento dell'atto. In altri termini la riconfigurazione esplicita della sola corruzione impropria come mercimonio della funzione o del

---

<sup>1</sup> Tratto dalla approfondita relazione della Corte di Cassazione n. III/11/2012 del 15 novembre 2012: *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

potere potrebbe ritenersi “nascondere” una sorta di interpretazione autentica implicita dell’art. 319 c.p. divergente dai menzionati orientamenti assunti dalla giurisprudenza di legittimità.

La rimodulazione del reato nei termini illustrati, avulsi dal compimento di un atto e calibrata sull’esercizio, non inquadrato temporalmente dalla norma, delle funzioni del pubblico ufficiale, ha reso inoltre, come già visto, inutile la distinzione, in precedenza sussistente, tra reato di corruzione impropria antecedente e corruzione impropria susseguente; di qui, pertanto, stante l’onnicomprendività della nuova ipotesi modellata dalla novella, l’operata abrogazione del comma secondo dell’art. 318 c.p.; pare lecito aggiungere che, considerato quanto appena detto, tra vecchia e nuova disposizione possa essere individuato un rapporto di continuità normativa con conseguente applicabilità, ex art. 2, comma 4, c.p., per le condotte tenute anteriormente alla entrata in vigore della novella, della previgente disposizione in quanto più favorevole; la pena è infatti stata portata, dall’intervento normativo, dai precedenti limiti di mesi sei nel minimo ed anni tre di reclusione nel massimo, ad anni uno nel minimo ed anni cinque di reclusione nel massimo.

Va poi rilevato che, nonostante la nuova formulazione dell’art. 318 c.p. in un unico complessivo comma in luogo dei due preesistenti (rispettivamente già dedicati a corruzione impropria antecedente e corruzione impropria susseguente), il riferimento operato dall’art. 321 al “primo comma dell’articolo 318” è rimasto, verosimilmente per un difetto di coordinamento con la innovazione operata, inalterato; ciò non toglie che, per effetto dell’inglobamento di corruzione antecedente e susseguente all’interno di una unica fattispecie, il corruttore possa oggi essere punito, in forza del richiamo da parte dell’art. 321, anche per la corruzione susseguente, configurandosi in tal modo, una ipotesi di nuova incriminazione, insuscettibile, come tale, di applicazione retroattiva (in ordine alla precedente non punibilità del corruttore, Sez. 6, n. 1033 del 26/06/1968, Pilotto, Rv. 108791).

Da quanto messo in luce si evince altresì che il responsabile del piano debba tenere in grande considerazione anche il rapporto tra l’organo politico e la dirigenza poiché se è vero che il potere gestorio è attribuito *ex lege* al dirigente, potrebbe essere nella realtà che l’organo politico, in ragione della sua sfera di influenza sul dirigente, utilizzi il dirigente, (consapevole ovvero ignaro), per i suoi specifici interessi.

Si pensi ad una banale richiesta di invito di cinque operatori economici ad un affidamento, laddove il dirigente si limiti ad invitare gli operatori indicati dall’amministratore. Indubbiamente oltre alla palese violazione della norma potrebbe ingenerarsi anche un altissimo rischio corruttivo laddove a monte vi fosse stato un accordo per veicolare l’aggiudicazione finale.

Ecco quindi che sulla base della novella del codice penale appare quanto meno opportuno dare concreta attuazione al principio introdotto nel 1993 ed avente ad oggetto la suddivisione tra organi gestionali ed organi politici.

L’attuale art. 4 dispone testualmente che

#### **Art. 4. Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità**

*1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:*

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l’adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;*
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione;*
- c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;*
- d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;*
- e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;*
- f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;*
- g) gli altri atti indicati dal presente decreto.*

*2. Ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.*

*3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.*

Il secondo comma chiaramente dispone che *ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.* Ne consegue che la scelta su come in concreto gestire l’attività amministrativa

per realizzare quanto indicato negli obiettivi posti dall'organo di governo spetta ai dirigenti, nei riguardi dei quali non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione. La norma invero chiarisce che essi *sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.*

Le relazioni tra l'organo di governo e la dirigenza transitano dal piano esecutivo di gestione od atto analogo, ove l'organo di indirizzo indica con puntualità gli obiettivi che vengono attribuiti ai dirigenti per l'anno finanziario di riferimento.

***Per cui:***

***laddove un amministratore cerchi di ingerirsi attivamente nella nell'esercizio dell'attività amministrativa trasbordando con evidenza dal suo ruolo, volendo forzare, modificare, influenzare direttamente o indirettamente la gestione del procedimento, il dipendente, a prescindere dal suo ruolo, dovrà tempestivamente relazionare per iscritto al responsabile del piano, indicando con puntualità quanto accaduto.***

## **UFFICIO SERVIZI SOCIALI E GESTIONE DEI SUSSIDI DI NATURA SOCIALE**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'ufficio si occupa di elargire prestazioni sociali a persone o nuclei familiari che si trovano in difficoltà socio economica. Gli interventi possono essere di natura economica diretta come contributi, ovvero di natura economica indiretta attraverso l'esonero dal pagamento di tasse od imposte comunali. I contributi devono essere 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 allegata all'atto amministrativo e che ne costituisce la base fondante.

Al momento si prende atto che nel Comune di Selva di Progno, come del resto nella quasi totalità dei Comuni italiani, non esiste un Regolamento specifico per la disciplina dell'erogazione di contributi e sovvenzioni in campo sociale. E' necessario pertanto un impegno da parte dell'Amministrazione ad approvare, entro l'anno in corso, un apposito REGOLAMENTO PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI E PRESTAZIONI DI SERVIZI IN CAMPO SOCIALE

### ***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 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 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 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 decreto legislativo 109/1998.

Per cui dalla lettura combinata dell'art. 12 della legge 241/1990 e dell'art. 25 della legge 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 legge 7 agosto 1990 n. 241, rivolto ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, si pone come precetto che si attegga 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 requisiti di carattere assolutamente oggettivo, precedenti al singolo provvedimento<sup>2</sup>.

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 190 del 2012.

<sup>2</sup> 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 rientra nella competenza esclusiva del dirigente.

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.

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 241/90, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

### **Competenza del dirigente in tema di erogazione del contributo**

Il provvedimento di concessione del contributo è essenzialmente ed ineliminabilmente un provvedimento del dirigente 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 dlgs 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 III° lett. "f", T.U. Dlgs 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 e comunque parte integrante dell'ente pubblico di cui è parte l'organo normativamente competente con applicazione della disciplina della incompetenza relativa e non assoluta.

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 il Dirigente 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.

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 dirigente 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 il quale dovrà tuttavia puntualmente indicare le motivazioni che giustificano sia l'elargizione economica sia il valore della somma erogata.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: MEDIO

***Affinchè ciascun contributo di natura socio economica possa essere elargito sulla base di criteri oggettivi predeterminati l'ente dovrà adottare un Regolamento specifico per la realizzazione degli interventi e prestazioni di servizi in campo sociale, contenente la previa determinazione dei criteri e delle modalità cui è subordinata la concessione di benefici economici.***

***I criteri generali saranno poi pubblicati sulla sezione corrispondente della AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE.***

***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 posizione organizzativa relazionerà 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 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 giustificano l'ammontare in funzione del progetto.**

## **UFFICIO CONTRIBUTI E VANTAGGI ECONOMICI ALLE ASSOCIAZIONI**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio ha come finalità quella di elargire finanziamenti alle associazioni che svolgono attività associative sul territorio comunale.

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

**La legge 190 del 2012 sottolinea testualmente come l'attività di elargizione di contributi costituisce attività a rischio.**

E' 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 33/2013 che definiscono un percorso particolarmente severo per la gestione dei contributi.

Per cui, 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 legge 241 del 1990.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: ALTO

***Come nel caso della elargizione di contributi assistenziali alla persona, anche nella fattispecie dei contributi alle Associazioni il Comune di Selva di Progno, come del resto la quasi totalità dei Comuni italiani, non dispone di un Regolamento contenente la predeterminazione di criteri oggettivi sulla cui base elargire il beneficio economico. Anche in questo caso quindi è auspicabile l'adozione di tale strumento amministrativo generale che disciplini il procedimento di erogazione dei contributi in modo trasparente e obiettivo.***

***Inoltre, a fronte di ogni elargizione economica dovrà essere pretesa analitica e documentata rendicontazione contabile di come le risorse sono state impiegate 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.***

***La posizione organizzativa/dirigente relazionerà per iscritto entro il 30 ottobre di ogni anno 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.***



## **UFFICI AFFIDAMENTO APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

### ***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, a parere dell'estensore del presente piano, quasi impossibili da contrastare.

Dal 01/11/2015, inoltre, è stata attivata la Centrale Unica di Committenza dei comuni di Selva di Progno e il Comune di Badia Calavena, cui sono demandate tutte le procedure di gara per appalti di valore superiore a euro 40.000,00.

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

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio appalti si occupa degli acquisti dei beni e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali e dei lavori pubblici di interesse locale applicando il D. Lgs 163/2006 ed il dpr 207/2010 nonché il regolamento dei contratti del Comune.

Misure di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione: si vedano le schede operative di seguito riportate.

Data la complessità della materia, vengono redatti più modelli organizzativi di gestione degli appalti.

Protocollo di legalità

Dalla data di approvazione del presente Piano anticorruzione ciascuna posizione organizzativa dovrà fare proprio il protocollo di legalità approvato ed allegato al presente Piano e tener conto di ogni sua successiva integrazione e modifica.

### **SCHEDA OPERATIVA 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 163 del 2006 e del d.P.R. 207 del 2010, richiamando con precisione le norme sulla cui base verrà definita la procedura medesima.

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

La scelta della procedura da seguire, in ossequio alle disposizioni di legge vigenti, dovrà essere puntualmente ed analiticamente motivata in fatto ed in diritto (art. 3 legge 241 del 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. 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 legge 136 del 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.

La presenza dei tre funzionari 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. 52/2012, come convertito in legge 94/2012, devono essere affidati obbligatoriamente 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 dovrà essere data puntuale e circoscritta motivazione nella determinazione a contrarre.

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 163/2006. Nel dettaglio si dovranno elencare tutte le pubblicazioni effettuate ai sensi del D.Lgs 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.

Nelle procedure negoziate o ristrette dovrà essere rigorosamente osservato l'art. 13 del D.lgs 163/2006 ed in particolare:

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

- all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito
- che hanno segnalato il loro interesse ad 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 dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione:

- all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.

## SCHEDA OPERATIVA PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE IN ECONOMIA

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 (pag. 122).*

Come noto l'art. 125 del D.Lgs 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 di Selva di Progno ha recepito l'art. 125 mediante specifico regolamento interno per l'acquisto in economia di beni, servizi e lavori, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 31 del 29/11/2011 (aggiornato con deliberazione di CC n.13/2013). Il regolamento individua, secondo le specifiche esigenze dell'Ente, l'elenco degli oggetti negoziali da poter acquisire 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 legge 241 del 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.

La determina a contrarre deve altresì contenere i criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.

**Numero degli operatori economici da invitare:** gli affidamenti in economia per le forniture ed i servizi devono transitare da un numero di operatori economici che siano in numero congruo rispetto il valore del contratto.

Un capitolo a parte merita la questione degli **affidamenti diretti**, attualmente consentiti sia dall'art. 125 del D.Lgs.n. 163/2006 che dal vigente Regolamento, per l'acquisto di lavori, beni e servizi di importo inferiore a 40.000 euro. Al fine di prevenire il rischio corruttivo mediante la cristallizzazione di rapporti commerciali e di fornitura con lo stesso operatore economico si prevede il contingentamento della possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solamente per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a euro 10.000. Fino a euro 40.000 sarà obbligo richiedere almeno tre preventivi; anche in questa fattispecie, pur trattandosi di sondaggio di mercato non procedimentalizzato, è fatto obbligo di indicare nella richiesta di preventivo il luogo, la data e l'ora di inizio delle operazioni di apertura delle buste contenenti l'offerta che dovranno avvenire obbligatoriamente in seduta pubblica.

Oltre si applicheranno le disposizioni del vigente regolamento.

**Rispetto del principio di rotazione:** con eccezione 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<sup>3</sup>, per gli altri operatori economici deve applicarsi un principio di tendenziale rotazione.

A tal fine nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, ossia che l'elenco dei soggetti invitati è composto per la maggior parte da soggetti che non erano stati precedentemente inviati per la stessa procedura di affidamento.

La posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 30 ottobre di ogni anno sull'andamento della gestione degli affidamenti di servizi e forniture in economia mediante un referto nel quale dovrà comunicare al Responsabile la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici intervenuti nell'arco di 180 giorni. Laddove si siano verificati ripetuti affidamenti al medesimo operatore economico, dovrà essere relazionato il motivo di tale accadimento.

**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 precostituito potrebbe anche costituire ipotesi di reato.

---

<sup>3</sup> 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.

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.

Viene comunque fatta salva la normativa (art. 2 comma 1 bis del D.Lgs.n. 163/2006) che al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, prevede per le stazioni appaltanti l'obbligo, ove possibile ed economicamente conveniente, di suddividere gli appalti in lotti funzionali, prevedendo altresì che nella determina a contrarre sia indicata la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti.

## **SCHEDA OPERATIVA PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI LAVORI EX ART 122, COMMA 7, DEL D.LGS.163/2006**

L'art. 122 del D.Lgs 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:**

L'indagine o ricognizione del mercato prescritta dall'art. 57, co. 6 del Codice dei Contratti si intende svolta attraverso le preventive manifestazioni di interesse pervenute al Comune in esito alle forme di pubblicità espletate.

La trasparenza, intesa come adeguata pubblicità delle procedure negoziate senza bando che il Comune intende effettuare nell'arco del triennio considerato, è assicurata attraverso la pubblicazione del programma annuale e triennale delle opere pubbliche di cui all'art. 128 del D.Lgs.n. 163/2006 sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture, sul sito informatico presso l'Osservatorio e sul sito istituzionale del Comune nell'apposita sezione "Opere pubbliche" del link "Amministrazione trasparente", ai sensi del D.Lgs.n. 33/2013.

Le forme di pubblicità di cui sopra rispettano il principio di proporzionalità, inteso come adeguatezza della pubblicità data all'importanza degli appalti in questione per il mercato interno, a sua volta desunta dal valore effettivo della commessa e dalla sua "appetibilità" per i potenziali concorrenti.

Nell'ambito delle imprese che hanno manifestato il proprio interesse ad essere invitate all'appalto da aggiudicare con la procedura in argomento verranno selezionate per il successivo invito a formulare l'offerta il numero minimo di ditte previsto dal Codice quindi:

- Per lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro: almeno 5 soggetti;
- Per lavori di importo pari o superiore a 500.000,00 e fino a un milione di euro: almeno 10 soggetti;

**Rispetto del principio di rotazione:** In virtù del principio comunitario di rotazione verranno selezionate per l'invito le ditte non invitate in procedure negoziate riguardanti la stessa categoria di lavori nei sei mesi precedenti. Fatto quindi salvo il principio di rotazione, la selezione all'interno delle rimanenti ditte avverrà sulla base delle positive esperienze contrattuali registrate dalla stazione appaltante e da altre Amministrazioni aggiudicatrici con l'impresa richiedente l'invito, acquisite con i mezzi ritenuti più idonei (certificati di esecuzione lavori, contatti scritti o verbali con gli uffici tecnici delle stazioni appaltanti...).

A tal fine nella determinazione a contrarre si dovrà dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione.

Una misura che si ritiene efficace al fine di eliminare in radice accordi tra le ditte invitate finalizzati alla distribuzione dei vantaggi conseguenti all'aggiudicazione dell'appalto consiste nell'inserire sia nelle lettere di invito che nei bandi la prescrizione secondo cui la stazione appaltante non autorizzerà subappalti a favore delle imprese partecipanti alle operazioni di selezione e non risultate aggiudicatarie.

La posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 30 ottobre di ogni anno sull'andamento della gestione degli affidamenti di lavori mediante procedura di cui all'art. 122, comma 7 del D.Lgs.n. 163/2006, mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva.

**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 precostituito 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.

Un discorso a parte merita la previsione di cui all'art. 2 comma 1 bis del D.Lgs.n. 163/2006 che al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, prevede per le stazioni appaltanti l'obbligo, ove possibile ed economicamente conveniente, di suddividere gli appalti in lotti funzionali, prevedendo altresì che nella determina a contrarre sia indicata la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti.

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

*2.4 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<sup>4</sup>.*

### **L'art. 132 del D.Lgs 163 del 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*

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 163/2006, dovrà attestare che nessuna responsabilità sussiste in capo al progettista accollandosi ogni eventuale responsabilità laddove venga invece accertato che la variante dipende da errori od omissioni della progettazione.

---

<sup>4</sup> *Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.*

## SCHEDA OPERATIVA CONTROLLI EX ART. 38 DEL D.LGS 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 del D.Lgs. 163/2006.

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.

### SCHEDA OPERATIVA PER LA GESTIONE DELLA PROCEDURA APERTA (BANDI DI GARA)

**2.5.1.1 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 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. 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 estremo<sup>5</sup>.*

E' 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 e non richiedere ciò che appare superfluo ovvero ridondante l'oggetto della prestazione.

Sul punto si richiama l'attenzione alle Determinazioni n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'AVCP e 12 del 2015 dell'ANAC.

---

<sup>5</sup> *Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*

## SCHEDA OPERATIVA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ATTINENTI ALL'ARCHITETTURA E ALL'INGEGNERIA

L'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria è disciplinato dall'art. 91 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in relazione all'importo dei relativi corrispettivi: inferiore ovvero pari o superiore a 100.000 euro.

Affidamento di incarichi di importo inferiore a 100.000 euro

L'art. 91, co. 2, del Codice stabilisce principi e regole per l'affidamento degli appalti di importo inferiore a 100.000 euro.

Al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura è obbligatorio fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della Giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143 (Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria). In proposito, si sottolinea che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, ultimo periodo, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il corrispettivo non deve determinare un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali prevalenti.

L'obbligo di rispettare i principi generali richiamati, quali il principio di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, viene infatti indirizzato allo svolgimento di una procedura, ancorché negoziata (cfr. art. 57, co. 6, del Codice), da svolgere tra soggetti scelti sulla base di informazioni desunte dal mercato, relative alle loro caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, e invitando almeno cinque concorrenti, salva la facoltà della stazione appaltante di utilizzare le ordinarie procedure aperte o ristrette.

Ai sensi dell'art. 57, co. 6, del Codice, inoltre, la selezione degli operatori economici deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e rotazione. In riferimento a quest'ultimo sarà vietato affidare direttamente e invitare a procedure negoziate professionisti già affidatari direttamente o invitati negli ultimi sei mesi con la sola eccezione del professionista vincitore dell'appalto che si sia distinto per serietà, correttezza e precisione di esecuzione,

Ulteriori indicazioni sono poi fornite dall'art. 267, del Regolamento. In primo luogo la disposizione stabilisce che la scelta dei soggetti da invitare deve avvenire tramite:

- elenchi di operatori economici, all'uopo costituiti, ovvero
- sulla base di indagini di mercato finalizzate al singolo affidamento, assicurando il pieno rispetto del principio di rotazione.

Considerate le ridotte dimensioni dell'Ente si ritiene che l'istituzione di elenchi di operatori economici costituirebbe un adempimento eccessivamente dispendioso e sproporzionato; preferibile quindi è la scelta di selezionare i professionisti da invitare mediante indagini di mercato.

L'indagine di mercato è svolta previo avviso pubblicato nell'albo della stazione appaltante e nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti" e deve indicare i requisiti minimi che devono essere posseduti dai soggetti per potere essere invitati a presentare offerta; i requisiti sono indicati con riferimento alla specificità del servizio da affidare.

A seguito delle manifestazioni di interesse pervenute saranno selezionati, tra coloro che sono in possesso dei prescritti requisiti, almeno 5 professionisti, come previsto dall'art. 57, comma 6 del Codice. La selezione avverrà a seguito di valutazione operata da una commissione appositamente nominata dopo la scadenza del termine di pubblicazione dell'avviso e sulla base dei criteri evidenziati nello stesso avviso pubblicato.

Gli incarichi di importo inferiore a 40.000 euro (come determinato al secondo capoverso) possono essere affidati secondo la procedura di cui all'art. 125, co. 11, del Codice (cfr. art. 267, co. 10, del Regolamento e per la sua interpretazione la determinazione Avcp n. 8/2011). In questo caso, il ribasso sull'importo della prestazione viene negoziato fra il responsabile del procedimento e l'operatore economico cui si intende affidare la commessa, sulla base della specificità del caso.

Qualora venga affidata direttamente la progettazione preliminare, il successivo affidamento avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva deve avvenire con le modalità di scelta del contraente previste dall'art. 91 del Codice, in relazione alla fascia di importo dell'incarico complessivamente inteso (comprensivo quindi anche della progettazione preliminare) determinata secondo quanto previsto al secondo capoverso.

La direzione lavori potrà essere affidata direttamente al medesimo professionista assegnatario dell'incarico di progettazione qualora la procedura di selezione lo abbia previsto nell'oggetto dell'incarico.

Questa prescrizione è finalizzata ad evitare artificiosi frazionamenti dei servizi al fine di avallare affidamenti diretti che di fatto e di diritto sono illegittimi.

La posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 30 ottobre di ogni anno sull'andamento della gestione degli affidamenti dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, mediante un referto nel quale sono indicati cronologicamente tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva.

Per gli affidamenti di importo superiore a 100.000 euro si applica quanto previsto dal Codice e dal Regolamento.

## **UFFICIO CONCORSI PUBBLICI**

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

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio si occupa della selezione del personale da impiegare presso l'ente a seguito di procedura di concorso volta ad individuare il candidato ovvero i candidati considerati idonei a 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 formulazione delle domande, vengano gestite collegialmente.*

*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.*

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

**Principio della massima pubblicità:** Al concorso pubblico a tempo indeterminato, 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.

Al concorso pubblico a tempo determinato, a tempo pieno o parziale, considerato il suo perimetro temporale, si ritiene sufficiente dare diffusione mediante pubblicazione per almeno 20 giorni consecutivi, sul sito istituzionale del Comune e nell'apposita sezione del link "Amministrazione trasparente".

**Adeguatezza dei membri di commissione:** La commissione dovrà essere nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprendere funzionari 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.



## UFFICIO ANAGRAFE E STATO CIVILE

### SCHEDA OPERATIVA

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio si occupa del rilascio delle certificazioni anagrafiche e delle attestazioni dello stato civile della popolazione residente nel comune

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

Trattandosi di attività intermente vincolata il rischio corruzione si attenua, tuttavia è 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 relazionerà per iscritto entro il 30 ottobre di ogni anno sull'andamento della gestione dei procedimenti di rilascio dando conto del rispetto delle presenti indicazioni.

## UFFICIO RAGIONERIA ED ECONOMATO

### **Breve descrizione delle attività dell'ufficio:**

l'ufficio si occupa:

- della predisposizione e gestione del Bilancio secondo i principi della contabilità finanziaria;
- della predisposizione del Conto Consuntivo;
- della verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile;
- del reperimento dei mezzi finanziari straordinari (mutui, prestiti)
- delle consulenze, verifiche in materia contabile su uffici e servizi;
- delle dichiarazioni fiscali e relativa contabilità;
- dei rapporti con la Tesoreria;
- delle registrazioni relative ai procedimenti di entrata e di spesa e a quelle connesse alla contabilità fiscale;
- delle funzioni di supporto, in termini propositivi, per le scelte relative alla politica delle entrate;
- delle funzioni di supporto per le iniziative rivolte ad ottimizzare le entrate e le procedure di riscossione, in rapporto con gli altri Settori;

L'ufficio si occupa altresì della gestione delle entrate e delle spese urgenti di non rilevante ammontare, in conformità con quanto previsto dal regolamento di contabilità ed entro i limiti di spesa previsti dal bilancio.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

Ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva della posizione organizzativa 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 contabile dare conto del percorso normativo a giustificazione del provvedimento indicando le norme applicabili al caso di specie.

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

## UFFICIO COMMERCIO:

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'ufficio si occupa degli 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, inoltre delle pratiche al competente servizio ASL.

Competono al servizio Commercio altresì il rilascio di autorizzazioni per l'occupazione spazi ed aree pubbliche

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

Ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva della posizione organizzativa 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 parzialmente vincolata dovrà in ogni atto dare conto del percorso normativo seguito e della giustificazione di pubblico interesse che sorregge il documento.

La motivazione deve essere espressamente indicata nel provvedimento finale.

Le pratiche vanno trattate 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.

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.

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

### **UFFICIO TRIBUTI**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'attività dell'ufficio tributi è finalizzata a conseguire una corretta applicazione dei tributi comunali, sia fornendo un adeguato supporto informativo ed operativo ai contribuenti, sia predisponendo tutti gli atti necessari a garantire il gettito atteso per ogni tributo. Provvede altresì alla gestione dei Tributi Comunali; in particolare la gestione riguarda la connessa attività di accertamento dei tributi.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

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 del tributo rispetto il dovuto per legge o per regolamento.

Allorquando si procede a rateizzazione del tributo, nel provvedimento che ammette alla rateizzazione è necessario indicarne la motivazione.

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

## UFFICIO GESTIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI

### **AFFIDAMENTO DI BENI E CONCESSIONI DI QUALSIASI NATURA A TERZI**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'ufficio si occupa della 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 PROPRIETA' 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*

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

Qualsiasi procedimento volto all'affidamento a terzi del godimento di beni<sup>6</sup> 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:

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, allorché il valore sia superiore a 50.000,00
- Bollettino Ufficiale della Regione sempre;
- Sito istituzionale dell'ente sempre.

Inoltre il tempo necessario alla presentazione delle offerte non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica se necessaria ovvero dalla data del Bollettino Ufficiale della Regione .

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

---

<sup>6</sup> Si applica a concessioni di beni del demanio, del patrimonio indisponibile ovvero ad atti negoziali di godimento di beni del patrimonio disponibile.

## UFFICIO ECOLOGIA

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'Ufficio Ecologia si occupa di coordinare lo sviluppo ambientale all'interno del Comune e di assicurare l'assistenza nella raccolta dei rifiuti e nella gestione dell'ambiente per garantire la massima tutela nella gestione del territorio.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

L'ufficio, trattandosi di attività di natura parzialmente vincolata, ha l'obbligo di procedere agli atti di gestione e di tutela dell'ambiente attraverso provvedimento puntualmente motivati e che riportino sempre gli estremi normativi che stanno alla base del provvedimento stesso.

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

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

## UFFICIO RILASCIO ATTI ABILITATIVI:

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'Ufficio Edilizia Privata è responsabile di tutti i procedimenti di natura edilizia comprendenti:

- Permesso di costruire
- D.I.A.
- S.C.I.A.
- Accertamento di conformità
- Comunicazione per opere interne eseguite prima del 1/1/2005
- Comunicazione per opere eseguite in difformità a titoli edilizi rilasciati prima del 1/9/1967
- Condoni
- Autorizzazione paesistico/ambientale
- Rilascio agibilità

L'attività si concretizza, in linea di massima, come segue:

- avvio procedimento;
- istruzione;
- redazione parere istruttorio per Commissione Edilizia, se presente;
- 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.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

In tema di rilascio di atti abilitativi edilizi ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del responsabile 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 trattate 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.

Per garantire massima trasparenza nella gestione dei procedimenti edilizi, per ogni singolo procedimento sarebbe auspicabile la distinzione tra il 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.

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

## **UFFICIO URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio si occupa:

- della gestione dello strumento urbanistico generale (piano regolatore) e sue varianti
- Analisi e istruttoria degli strumenti di programmazione attuativa
- Coordinamento della 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

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

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 soffermato l'attenzione su questo settore 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.

2) 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, ma adottano, dal canto loro, 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

Su un piano più generale, la Commissione ha proposto:

- La possibile introduzione di una specifica disciplina normativa che, in deroga alla previsione dell'art. 21 quinquies della legge n. 241/1990, limiti la possibilità di revocare gli strumenti urbanistici vigenti per un determinato periodo dalla loro approvazione
- L'introduzione di una disciplina normativa che preveda e disciplini lo svolgimento di un dibattito pubblico (destinato a concludersi entro tempi certi) aperto alla partecipazione di tutti i cittadini nei casi di:
  - approvazione di progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente;

- proposte di progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree e volumetrie per finalità di pubblico interesse

Trattandosi inoltre per definizione di attività che si presente altamente discrezionale nel momento genetico di governo del territorio si ritiene che la neutralizzazione 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 sia 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 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 a tutti la finalità pubblica perseguita, e questo 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 segue rigidamente il principio della trasparenza e della pubblicità favorendo nel modo più possibile la conoscenza dell'azione del governo del territorio e favorendo la partecipazione ad 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 di 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 dalla Civica Amministrazione ed applicando una percentuale di abbattimento pari alla media dei ribassi ottenuti dal Comune nelle gare per l'affidamento di lavori similari 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 agli artt. 32, comma 1, lett. g) e 122, comma 8, del D.lgs. 163/2006, 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 tale fine:

Nei casi in cui il ruolo di stazione appaltante sia assunto dalla Civica 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 della Civica amministrazione precisi obblighi di garanzia in ordine ai requisiti di idoneità del soggetto esecutore dell'opera. Pertanto gli atti convenzionali che accedono ad atti di assenso ad interventi edilizi/urbanistici e che prevedono 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 altresì prevedere specifiche clausole che pongano a carico degli operatori specifici obblighi di comunicazione alla Civica Amministrazione delle imprese esecutrici delle opere pubbliche e dei loro eventuali subappaltatori.

## **UFFICIO CONTROLLO DEGLI ABUSI EDILIZI SUL TERRITORIO**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** l'ufficio verifica la presenza sul territorio di eventuali abusi edilizi.

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

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 irregolarità ovvero di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali di competenza dell'ufficio.

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

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

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



## **UFFICIO SANZIONI E CONTROLLI SUL TERRITORIO**

**Breve descrizione delle attività dell'ufficio:** L'ufficio si occupa di accertare abusi al codice della strada ed alle leggi di pubblica sicurezza ivi compreso ogni altra violazione a norma e/o regolamenti che intercettino tematiche di propria competenza istituzionale

Misura di prevenzione in relazione al rischio di corruzione come classificato dalla commissione:

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 irregolarità ovvero di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali di competenza dell'ufficio.

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

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

La posizione organizzativa relazionerà 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 (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.***

**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 sarà emanato.*** Si ricorda che l'art. 6, comma 2, lettera b), del dl 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 chiudono mediante il silenzio assenso, il dirigente dovrà in ogni caso indicare nel dettaglio la tipologia del procedimento, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della legge 241 del 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.

4) Si ricorda che l'art. 2 della legge 241 del 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.

### **PREVISIONE DI OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE PER EVITARE CONFLITTI DI INTERESSE ANCHE POTENZIALI**

Avendo il piano una funzione di prevenzione, ciascuna posizione organizzativa deve comunicare per iscritto entro tre giorni al responsabile del piano allorquando una persona fisica in qualità di parente, affine (a prescindere dal grado), ovvero un imprenditore (a prescindere dalla forma giuridica rivestita) presso il quale abbia prestato negli ultimi tre anni attività lavorativa ovvero consulenza di qualsivoglia natura, ponga in essere un'istanza volta all'ottenimento di un provvedimento amministrativo che lo vede coinvolto, ovvero allorquando sia iniziato l'iter per addivenire ad un rapporto con l'ente, di modo tale che si prenda atto sin da subito di questo aspetto nella dinamica del procedimento.

A seguito della comunicazione ed in modo automatico, il procedimento sarà seguito da altra posizione organizzativa secondo quanto previsto dal regolamento dei servizi in tema di sostituzione delle posizioni organizzative.

La disciplina si applica anche al responsabile del procedimento e ad ogni altro soggetto che svolge un ruolo attivo all'interno del procedimento interessato dal conflitto di interesse.

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

## **ROTAZIONE**

Il responsabile del piano ritiene che l'organigramma dell'ente non consenta il rispetto del principio di rotazione; attualmente infatti sono presenti un Responsabile dell'area Tecnica e un Responsabile Amministrativo contabile, che per titolo di studio ed esperienze professionali non sono tra loro intercambiabili. Si ritiene che la rotazione quale strumento inteso dalla legge n. 190/2012 per prevenire fenomeni corruttivi sia possibile in enti di queste dimensioni solo attraverso la realizzazione della gestione associata delle funzioni con altri Comuni contermini.

.

## **REFERTI DELLA GESTIONE DEL PIANO**

Come puntualmente indicato nel testo delle singole misure di prevenzione la posizione organizzativa relazionerà per iscritto entro il 30 di ottobre di ogni anno sull'andamento della gestione del piano per quanto di competenza.

Nel referto si darà conto altresì atto che nessun procedimento è stato portato a conclusione e/o esecuzione in situazione di conflitto di interesse, in quanto ogni eventuale situazione a rischio è già stata

(eventualmente) debitamente segnalata con tempestività al momento in cui si è generata, secondo quanto stabilito nel piano anticorruzione.

## **PIANO DELLA FORMAZIONE SULL'ANTICORRUZIONE 2016**

La formazione sull'anticorruzione si pone come un obbligo di legge che per ortodossia ordinamentale è di diritto sottratto dai vincoli di cui all'art. 6, comma 13, del DL 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<sup>7</sup> secondo cui il vincolo di spesa pubblica complessiva può trovare compensazione tra le varie voci interessate.

In altre parole la spesa per l'attività di formazione, trattandosi di formazione obbligatoria<sup>8</sup>, non può essere assoggettata ai limiti di spesa previsti dal DL 78/2010. Sarebbe inconcepibile che da un lato la norma obblighi di tenere un comportamento e dall'altro lo impedisca perimetrando la facoltà di spesa ad una somma insufficiente a garantire l'attività obbligatoria che deve essere realizzata.

Il responsabile non deve formare direttamente i dipendenti, bensì ogni anno entro il 31 gennaio deve indicare i nominativi dei dipendenti che dovranno essere debitamente formati secondo quanto disposto dalla legge 190 del 2012.

Il programma di formazione per essere esaustivo ed idoneo deve avere ad oggetto non solo aspetti amministrativi e giuridici, ma dovrebbe abbracciare anche aspetti strategici legati all'etica pubblica.

Operativamente si ritiene quindi opportuno procedere alla formazione dei seguenti dipendenti:

- 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

Sulla base di questo atto di individuazione si provvederà a definire il programma in dettaglio con le relative materie di formazione e calendario di formazione per l'anno 2016.

## **FORMAZIONE PER L'ANNO 2016**

La formazione sarà definita mediante incontri di formazione interni tenuti dal Segretario Generale e da alcuni incontri tenuti da esperti esterni su materie di interesse.

---

<sup>7</sup> La Corte Costituzionale con la pronuncia 148 del 2012, ha sancito la costituzionalità degli interventi in tema di tagli percentuale alle voci di spesa indicate nel dl 78/2010, ritenendo nello specifico che una o più voci possa sfiorare il limite percentuale purchè complessivamente si rispetti le percentuali indicate.

<sup>8</sup> Come quella prevista in tema di sicurezza sul lavoro ai sensi dell'art. 37 del D.lgs 81 del 2008 secondo cui il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza.