



COMUNE DI TRIGGIANO

(allegato E – PIAO – Estratto dal PPCT approvato con deliberazione di G.C. n. 57 del 13/4/2022)

LA GESTIONE DEL RISCHIO

Art. 7.1 - Principi per la gestione del rischio

L'Allegato I al PNA 2019 costituisce l'allegato metodologico al Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019 e fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Il PNA 2013 e l'Aggiornamento 2015 al PNA avevano fornito una serie di indicazioni ai sensi della legge 190/2012, indicazioni che il suddetto allegato metodologico ha integrato e aggiornato, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e delle osservazioni pervenute.

L'Allegato I al PNA 2019 diventa, pertanto, l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, mentre restano validi i riferimenti riportati nei precedenti PNA.

L'Anac precisa che, qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell'allegato può essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

La "mappatura" dei processi

L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi (così come esplicitato all'articolo 4.4 del presente Piano).

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga **gradualmente** esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Una mappatura dei processi adeguata consente all'organizzazione di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo.

Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Si fa riferimento, in particolare, alle attività di pubblico interesse, che possono consistere:

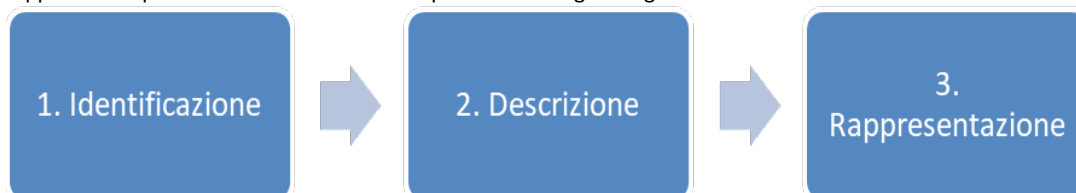
- a) nello svolgimento di vere e proprie funzioni pubbliche;
- b) nell'erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività strumentali;
- c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, dei servizi pubblici nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di "servizi di interesse generale" e di "servizi di interesse economico generale".

La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un *output* destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

In particolare, il processo è un concetto organizzativo il cui livello di dettaglio dipende dallo scopo, dalle risorse e dalle competenze di cui l'organizzazione dispone, tenendo conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate.

La mappatura dei processi si articola nelle fasi riportate nella figura seguente.



L'**identificazione** dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In altre parole, in questa fase l'obiettivo è quello di definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase. È opportuno ribadire che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

In occasione della predisposizione del presente PTPCT, tenuto conto delle disposizioni introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, c.d. "semplificazioni" - convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120 che hanno introdotto talune modifiche rilevanti in materia di evidenza pubblica, al dichiarato scopo di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è ritenuto di prevedere, in aggiunta ai sopra citati processi, quelli enucleati alla luce della nuova disciplina.

Per quanto innanzi, in fase di mappatura s'è proceduto a confermare i processi già enucleati con la mappatura del PTPCT 2021/2023 e ad integrare gli stessi con quelli dettati dall'impianto normativo del Decreto Semplificazione.

Inoltre, in continuità con quanto previsto nelle "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", All. 1 al PNA 2019, si è proceduto a distinguere i processi per tipologia di affidamento, ad individuare le varie fasi, secondo quanto riportato nell'aggiornamento del PNA 2015, oltre che le varie attività in cui sono scomposte le specifiche "fasi" del composito procedimento di selezione del contraente e a ricondurre, a ciascuna delle attività, i rischi e le misure individuate per il relativo trattamento.

2. Descrizione dei processi

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase 1, è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione (fase 2). Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi. Il risultato di questa fase è, dunque, una descrizione dettagliata del processo. Ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione nei termini indicati di seguito, appare opportuno precisare che tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Box 1: Gli elementi utili per la descrizione dei processi che a regime devono completare l'analisi dei processi sono:

- elementi in ingresso che innescano il processo –"input";
- risultato atteso del processo –"output";
- sequenza di attività che consente di raggiungere l'output–le "attività";
- responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;
- tempi di svolgimento del processo e delle sue attività(nei casi in cui i tempi di svolgimento sono certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari);
- vincoli del processo(rappresentati dalle condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari);
- risorse del processo (con riferimento alle risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il corretto funzionamento del processo (laddove le stesse siano agevolmente ed oggettivamente allocabili al processo);
- interrelazioni tra i processi;
- criticità del processo.

Accogliendo la possibilità accordata dall'ANAC nel PNA 2019 si è ritenuto di partire dai seguenti elementi di base:

- breve descrizione del processo;
- attività che scandiscono e compongono il processo con riconducibilità, ove presenti alle varie fasi;
- responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

3. Rappresentazione dei processi

L'ultima fase della mappatura dei processi concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare.

Atteso che gli elementi da includere nella rappresentazione dei processi possono essere più o meno numerosi a seconda del livello di analiticità con cui è stata svolta la fase di descrizione, si precisa che in una logica di semplificazione, per il presente PTPCT è stata scelta un'analisi dei processi impostata secondo quanto indicato nella tabella che segue:

Processo	Attività	Responsabilità

Processo 1	Attività 1	Settore ... oppure Servizio ...
	Attività n	Settore ... oppure Servizio ...
...
Processo n	Attività 1	Settore ... oppure Servizio ...
	Attività n	Settore ... oppure Servizio ...

Art. 7.2 - La Valutazione del rischio: Le Fasi per la gestione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

La valutazione del rischio si articola in tre fasi:

- 1) l'identificazione;
- 2) l'analisi del rischio;
- 3) la ponderazione del rischio.

7.2.1 Identificazione degli eventi rischiosi

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. Anche in questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è fondamentale poiché i responsabili degli uffici (o processi), avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

In ogni caso, è opportuno che il RPCT, nell'esercizio del suo ruolo, mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi.

Detta attività è, infatti, stata posta in essere, in esito alla ricezione delle proposte di mappatura dei rischi e di identificazione degli eventi rischiosi pervenute dai vari Settori.

Similmente, anche gli altri attori descritti nel precedente art.7 contribuiscono attivamente, dovendosi intendere che una adeguata gestione del rischio è responsabilità dell'intera amministrazione e non unicamente del RPCT. Ai fini dell'identificazione dei rischi è necessario:

- a) definire l'oggetto di analisi;
- b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
- c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT.

Per una corretta identificazione dei rischi è necessario definire, in via preliminare, **l'oggetto di analisi**, ossia l'unità di riferimento rispetto al quale individuare gli eventi rischiosi. Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti.

In particolare, secondo le indicazioni contenute nel PNA 2019, oggetto di analisi può essere, infatti, l'intero processo o le singole attività di cui si compone il processo.

Il Comune di Triggiano, innovando l'esperienza pregressa, ha individuato come oggetto di analisi le singole attività del processo, specie in tutti quei casi in cui gli eventi rischiosi a livello di processo sono molteplici e il loro trattamento richiede la definizione di misure differenziate e azioni di monitoraggio specifiche.

Con riferimento alla **selezione delle tecniche e delle fonti informative**, l'ANAC, a titolo esemplificativo, ha definito le fonti informative utilizzabili, come di seguito riportato:

- a) le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- b) le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- c) l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- d) incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici o il personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;
- e) le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di controllo interno (es. *internal audit*) laddove presenti;
- f) le segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP o provenienti dalla società civile sia prima che dopo la consultazione sul PTPCT);
- g) le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento;
- h) il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Tra queste, nella definizione del catalogo dei rischi (**individuazione e formalizzazione dei rischi**) ci si è rifatti *in primis* ai risultati dell'esperienza pregressa, costruita prioritariamente sul confronto diretto con i responsabili degli uffici ed il personale che ha piena conoscenza dei processi, oltre che sulle esemplificazioni elaborate dall'Autorità o da altre Amministrazioni simili per tipologia e complessità organizzativa, contestualizzate in esito all'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti.

7.2.2 Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

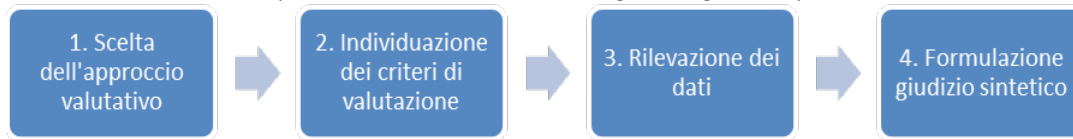
L'analisi dei fattori abilitanti, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. Una possibile esemplificazione di detti fattori abilitanti, elaborata dall'ANAC è la seguente:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di esposizione al rischio

Definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario seguire i seguenti step:



1) Scelta dell'approccio valutativo

In generale, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto. Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, l'ANAC nel PNA 2019 ha suggerito di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

Detto approccio, accompagnato, anche da dati di tipo quantitativo è stato, pertanto, seguito da questa Amministrazione, superando quello meramente "quantitativo" contenuto nell'allegato 5 del PNA 2013.

2) Individuazione dei criteri di valutazione

Per stimare l'esposizione al rischio è stato opportuno definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività) al rischio di corruzione in un dato arco temporale, indicatori che possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti, in considerazione della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili.

In questa prima fase applicativa si è ritenuto di utilizzare il *tool* di indicatori proposto dall'ANAC, a titolo esemplificativo, ossia:

- livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

3) Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sui criteri di cui al precedente punto 2) è stata posta in essere raccogliendo le informazioni da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo oltre che dai referenti opportunamente individuati. Detta attività è stata coordinata dal RPCT, supportata dalla struttura di *staff*.

Per le valutazioni espresse si è cercato di esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze, supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.), ove disponibili, consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.

In ogni caso, è stato prediletto, quale criterio generale, quello della prudenza, evitando la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.

Inoltre, tra gli strumenti e le soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie, si è ritenuto di predisporre un file xls che sintetizzando gli *step* dell'analisi del livello di esposizione al rischio, come innanzi riportata, ha agevolato l'attività valutativa da parte dei responsabili di Settore/Servizio.

4) Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si è proceduto con un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni.

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività e corrispondente evento rischioso), tenendo conto dei dati raccolti, è stata posta in essere la misurazione del livello di esposizione al rischio assegnando ad ognuno dei criteri illustrati in precedenza (punto 2) un valore numerico, secondo la seguente scala di misurazione ordinale:

- "alto" (valore di rischio pari a "3");

- "medio" (valore di rischio pari a "2");
- "basso" (valore di rischio pari a "1").

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si perviene ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Pur consci che il giudizio complessivo, scaturendo da una media delle valutazioni dei singoli indicatori potrebbe non prestarsi ad esprimere correttamente il livello di rischio associabile all'unità oggetto di riferimento, si è ritenuto di inserire nel "catalogo dei rischi" il richiamo a "Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata".

Detti dati "oggettivi", imponendo, quindi, un'ulteriore valutazione sul giudizio sintetico ottenuto hanno indotto i Responsabili di Servizio/Settore ad esprimere un giudizio motivato sulla valutazione espressa.

7.2.3 La ponderazione del rischio

L'obiettivo della ponderazione del rischio è di «agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione».

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio
- le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, una volta compiuta la valutazione del rischio, dovranno essere valutate le diverse opzioni per ridurre l'esposizione dei processi/attività alla corruzione. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti. Un concetto cruciale nello stabilire se attuare nuove azioni è quello di rischio residuo, ossia del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate. Nell'analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall'amministrazione valutandone l'idoneità e l'effettiva applicazione. Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.

È opportuno evidenziare che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi.

Pertanto, l'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Nel definire le azioni da intraprendere si dovrà tener conto in primis delle misure già attuate e valutare come migliorare quelli già esistenti, anche per evitare di appesantire l'attività amministrativa con l'inserimento di nuovi controlli. In altri termini, nell'ipotesi in cui le misure introdotte non risultino sufficienti a ridurre in modo significativo il rischio corruttivo si dovrà valutare come ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

Quest'ultime, se necessarie, andranno attuate sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa e degli altri principi indicati nel paragrafo seguente. Infine, nell'ipotesi sia possibile l'adozione di più azioni volte a mitigare un evento rischioso, andranno privilegiate quelle che riducono maggiormente il rischio residuo, sempre garantendo il rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa delle stesse.

Per quanto riguarda, invece, la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata successivamente fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

Di seguito si riportano le Aree di Rischio a cui sono stati associati tutti i processi mappati secondo il percorso condiviso descritto in precedenza.

Le Aree di Rischio		
Codice	Area di Rischio	Servizio
Area 1	Acquisizione e progressione del personale	Settore Personale
Area 2	Affidamento Lavori, Servizi e Forniture	Tutti i Settori
Area 3	Controlli, Verifiche e Ispezioni	Urbanistica e Sviluppo Economico, Polizia Locale, Lavori Pubblici, Ambiente e Agricoltura
Area 4	Provvedimenti ampliativi privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario	Biblioteca, Cultura, Ambiente, Urbanistica
Area 5	Provvedimenti ampliativi con effetto economico diretto e immediato per il destinatario	Biblioteca, Cultura, Servizi Sociali, Ufficio di Piano, Servizio Pubblica Istruzione
Area 6	Gestione Entrate, Spese e Patrimonio	Tutti i Settori
Area 7	Incarichi e Nomine	Tutti i Settori
Area 8	Governo del Territorio	Urbanistica
Area 9	Gestione del Contenzioso	Servizio Contenzioso, Polizia Locale
Area 10	Gestione Flussi Informativi/Documentali	Servizio Segreteria; Servizio Protocollo
Area 11	Area di Rischio Specifico: Demografici, Anagrafe, Servizi Elettorali e Stato Civile	Servizi Demografici e Stato Civile
Area 12	Affidamenti <i>in house</i> : Rapporti con Enti e Società Partecipate e/o Controllate	Tutti i Settori
Area 13	Area di Rischio Specifico: Rapporti con l'AdG per lo svolgimento dei compiti attribuiti al Comune di Triggiano come OO.II. (Organismo Intermedio)	Segretario Generale, Settore I (Ufficio Contratti e Appalti, Ufficio Segreteria Generale, Ufficio Ragioneria); Settore II (Ufficio Lavori Pubblici e Servizio Politiche Abitative, Servizio Urbanistica).
Area 14	Gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani	Settore III (Servizio Ambiente)
Area 15	Affidamento Servizi Legali	Settore I (Servizio Contenzioso)

Art. 7.2.4 Trattamento del Rischio

Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili. L'individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione della corruzione deve essere realizzata tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali.

In primo luogo, la distinzione tra misure generali e misure specifiche.

Le misure generali intervengono **in maniera trasversale** sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono **in maniera puntuale** su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su problemi specifici.

Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

Accogliendo, inoltre, il "monito" impartito dall'Autorità secondo il quale la presenza di un elenco generico di misure di prevenzione della corruzione, senza un'adeguata programmazione, non assolve – in linea di principio e di fatto – all'importante compito di definizione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, si è ritenuto di:

- **individuare le misure di trattamento del rischio**, partendo da quei rischi (corrispondenti alle attività del processo a cui ineriscono) ritenuti con priorità di trattamento;
- **programmare le misure**, rappresentando che detta fase rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT, in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, co. 5, lett. a) della legge 190/2012.

Quanto all'individuazione delle misure di trattamento, con riferimento a ciascuna attività dei processi "mappati", si è proceduto ad individuare almeno una tipologia di misura tra quelle generali e specifiche riepilogate dall'ANAC nel PNA 2019, riportate nel successivo paragrafo 7.2.6:

Come nelle fasi precedenti di gestione del rischio, anche l'individuazione della misura è avvenuta con il coinvolgimento della struttura organizzativa, valutando e recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), oltre che, ponendo in consultazione il presente Piano, al fine di raccogliere proposte e/o suggerimenti dagli *stakeholders*.

Non è superfluo evidenziare, al riguardo, che la proposta di misure di prevenzione non può essere considerata come compito esclusivo del RPCT, ma è piuttosto responsabilità di ogni dirigente che, in quanto competente per il proprio ufficio e a conoscenza dei processi e delle rispettive attività, è il soggetto più idoneo ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi.

Anche in tal caso, al fine di evitare misure astratte, poco chiare o irrealizzabili, è stato posto in essere un confronto continuo tra RPCT supportato dalla struttura di staff e i Dirigenti/Responsabili di servizio.

Con riferimento ai requisiti delle misure enucleati dall'ANAC ed in particolare:

- alla **presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici** pre-esistenti sul rischio individuato ed, in considerazione della necessità di evitare la stratificazione di misure che possano rimanere inapplicate, si è ritenuto di procedere ad una re-impostazione delle stesse in modo più puntuale e analitico con indicazione di azioni e modalità di attuazione delle stesse;
- alla **capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio**, si è ritenuto necessario che la misura fosse progettata in modo preciso dopo aver individuato il vero fattore abilitante il rischio, proprio al fine di massimizzarne l'efficacia;
- alla **sostenibilità economica e organizzativa delle misure**, si è ritenuto di progettare le misure, in modo che ad ogni evento corrispondesse almeno una misura, cercando di prediligere quella con il miglior rapporto costo/efficacia;
- all'**adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione**, si è ritenuto di progettare le misure in modo da tener conto delle specificità organizzative dell'amministrazione;
- alla **gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo**, si è ritenuto di progettare le misure con maggiore livello di dettaglio, atteso che quelle esistenti, pur "robuste" difettavano in taluni casi del requisito dell'analiticità.

Art. 7.2.5 Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha come obiettivo quello di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, co 5, lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

L'ANAC nel PNA 2019 ha prescritto la necessità che la programmazione operativa delle misure debba essere realizzata prendendo in considerazione almeno gli elementi descrittivi di seguito indicati, quali:

- fasi e/o modalità di attuazione della misura (nell'ipotesi in cui la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per poter essere adottata);
- tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi (al fine di consentire sia ai soggetti chiamati ad attuarla, sia a quelli chiamati a verificarne il monitoraggio, di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti);

- responsabilità connesse all'attuazione delle misure (nell'ipotesi in cui siano coinvolti più attori nell'attuazione della misura e/o delle sue fasi, si mira così ad evitare che ci siano fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione);
- indicatori di monitoraggio e valori attesi al fine di fornire elementi per seguire la corretta attuazione delle misure.

Al fine di conciliare l'operatività già in essere, basata sull'utilizzo - in fase di monitoraggio - di report quadrimestrali (che si aggiungono alla relazione annuale), si è ritenuto per ogni rischio individuato, in relazione a ciascun processo, di individuare la tipologia di misura con l'indicatore di monitoraggio e con il *target* scadenzato in occasione dei *report* semestrali, secondo l'evidenza di seguito riportata:

Indicatore di monitoraggio	Target al 30.06.2022 (I SEM.)	Risultati al 30.06.2022 (I SEM.)	Target al 31.12.2022 (II SEM.)	Risultati al 31.12.2022 (II SEM.)	Target al 30.12.2022 (Relazione annuale)	Risultati al 30.12.2022 (Relazione annuale)
----------------------------	-------------------------------	----------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------	--	---

Detta operatività consente di dare attuazione alle prescrizioni dell'Autorità secondo cui, un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia) risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

La determinazione dell'indicatore di monitoraggio oltre che dei target predefiniti ha richiesto il coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

I dati forniti dai singoli Responsabili di Servizio/Settore costituiranno una base informativa resa in autovalutazione dagli stessi Responsabili dei processi che, attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano, potranno autovalutare il grado di attuazione delle medesime misure. A detta autovalutazione seguirà il monitoraggio di secondo livello, secondo quanto indicato al successivo paragrafo.

Art. 7.2.6 Monitoraggio e Riesame

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

Con riferimento al **monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio**, la cui responsabilità è ascritta al RPCT, si rappresenta che si procederà con il perseguimento dell'obiettivo 1.1 *"Attività di verifica periodica in ordine al rispetto delle Previsioni del PTPCT su un campione di procedimenti pendenti, sia d'ufficio, sia mediante l'invio di richieste di relazioni sullo stato di attuazione del Piano. Utilizzo del sistema dei controlli interni ed, in particolare, del controllo successivo di regolarità amministrativa per verifiche su un campione di procedimenti amministrativi."*

In attuazione di detto obiettivo si utilizzerà la metodologia del controllo successivo di regolarità amministrativa anche per i procedimenti segnalati in occasione dei *report* quadrimestrali, prodotti in attuazione della normativa di prevenzione della corruzione.

Con riferimento, inoltre, alle altre Aree ad Alto Rischio, al fine di verificare l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, potranno essere disposti controlli **a campione** sui dati e/o informazioni forniti in autovalutazione, in occasione dei *report* semestrali trasmessi dai Responsabili di servizio/settore.

Resta fermo, inoltre, che controlli di secondo livello più capillari saranno posti in essere dal RPCT sulle misure di quei processi su cui si siano ricevute segnalazioni pervenute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altri canali.

Parimenti, saranno disposti controlli più capillari sulle misure di quei processi le cui strutture non abbiano fatto pervenire l'autovalutazione.

Attesa la forte carenza di personale che caratterizza il Comune di Triggiano e, coerentemente al principio guida della "gradualità", mentre il monitoraggio **di primo livello**, svolto in autovalutazione da parte dei Responsabili dei medesimi processi avrà una periodicità quadrimestrale, quello di **secondo livello** sull'attuazione delle misure, svolto dal RPCT (sui dati attinti dai *report* semestrali, secondo quanto innanzi prescritto) avrà una periodicità almeno annuale e potrà essere svolto con controlli a campione, in considerazione dell'impossibilità di abbracciare la totalità delle misure.

Meccanismi di autovalutazione, rimessa cioè agli stessi soggetti che hanno la responsabilità dei processi/attività oggetto del controllo, saranno posti in essere nelle aree in cui il rischio di corruzione è più basso.

Con riferimento al **monitoraggio sull'idoneità delle misure**, intesa come effettiva capacità di riduzione del rischio, secondo il principio guida della effettività, detta attività compete al RPCT, eventualmente supportato dal **NdV**.

Art. 7.2.7 Misure Generali e Specifiche

Le misure indicate in relazione a ciascun evento rischioso sono state individuate attingendole dalle seguenti tipologie di misure generali e specifiche:

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*).

Ciascuna categoria di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a misure sia "generali" che "specifiche". A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Articolo 8 - Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione: vademecum su alcune misure generali e/o specifiche

Il presente articolo disciplina alcune misure, organizzative e comportamentali, che, in via generale, tutti i dirigenti, gli incaricati di posizioni organizzative ed i responsabili dei servizi devono osservare e devono far osservare dal personale loro assegnato nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Tali misure sono di seguito elencate:

1. nei meccanismi di formazione delle decisioni:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il dirigente/posizione organizzativa.

b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;

c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza. In particolare dovranno essere scritti con linguaggio semplice e comprensibile da tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo che la motivazione.

Il preambolo è composto dalla descrizione del procedimento svolto, con l'indicazione di tutti gli atti prodotti e di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione indica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria.

La motivazione dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa. Ai sensi dell'art. 6- bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, L. n. 190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, dando comunicazione al responsabile della prevenzione della corruzione;

d) per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale vengono pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;

e) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento dovrà essere indicato l'indirizzo mail cui rivolgersi e il titolare del potere sostitutivo (individuato nel segretario generale) in caso di mancata risposta;

f) nell'attività contrattuale rigoroso rispetto di quanto analiticamente riportato relativamente ai processi e agli eventi rischiosi afferenti all'Area relativa all'affidamento di Lavori, Servizi e Forniture, analiticamente distinta nelle fasi di Programmazione, Progettazione, Selezione del Contraente, Verifica Aggiudicazione e Stipula, Esecuzione del Contratto e Rendicontazione del Contratto, riportata in calce. Al riguardo è d'uopo precisare che, rispetto ai file allegati, che individuano, nei processi le singole tipologie di affidamento, si riporta, di seguito, un vademecum generale in cui si elencano le principali misure di regolamentazione che richiedono una costante applicazione. Nei file allegati, invece, sono state previste misure *ad hoc* con indicazione di misure, indicatori di monitoraggio, target e risultati:

FASI E ATTIVITA'	EVENTI RISCHIOSI	MISURE DI REGOLAMENTAZIONE	TEMPI DI ATTUAZIONE
PROGRAMMAZIONE: Analisi e definizione dei bisogni	Definizione dei fabbisogni in funzione dell'interesse personale a favorire un determinato O.E.	<p>a) Motivazione in fase di programmazione in relazione alla natura, quantità e tempistica della prestazione e conseguenziale individuazione delle priorità;</p> <p>b) Accorpamento delle esigenze omogenee dei vari servizi, individuando le priorità;</p> <p>c) Rigoroso rispetto delle previsioni di obblighi di comunicazione/informazione puntuale nei confronti del RPCT contemplati all'art. 12 del presente Piano relazionando:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● in caso di proroghe contrattuali, in merito alla ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano l'eventuale proroga, prima della scadenza del contratto e sempre che fosse stata prevista la possibilità nel bando di gara; ● in caso di rinnovo, in merito alla ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano l'eventuale rinnovo, prima della scadenza del contratto e sempre che fosse stata prevista la possibilità nel bando di gara; ● in caso di affidamenti d'urgenza, in merito alla ricorrenza delle condizioni legittimanti 	COSTANTE
PROGRAMMAZIONE: Redazione e aggiornamento strumenti programmazione ex art. 21 Codice	Intempestiva individuazione di bisogni che può determinare la necessità di ricorrere a procedure non ordinarie motivate dall'urgenza	<p>a) Programmazione degli appalti di servizi e forniture in tempo utile in relazione all'adozione del DUP e nel rispetto dei dettami del DM n. 14/2018 (* FOCUS Programmazione);</p> <p>b) Per servizi e forniture standardizzabili, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro;</p> <p>c) Per servizi e forniture oltre un milione di euro, comunicazione al tavolo dei soggetti aggregatori entro ottobre;</p> <p>d) rafforzamento della trasparenza, mediante pubblicazione ed aggiornamento di tutti gli atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture.</p>	COSTANTE
PROGETTAZIONE: progettazione prestazione contrattuale	Definizione delle caratteristiche della prestazione in funzione di un determinato O.E.	Quando necessario, pubblicazione di un avviso in cui la stazione appaltante rende nota l'intenzione di procedere a consultazioni preliminari di mercato per la redazione delle specifiche tecniche e necessità di effettuazione di consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori – anche mediante l'utilizzo di sistemi telematici di negoziazione – e adeguata verbalizzazione/registrazione delle stesse	COSTANTE
PROGETTAZIONE: verifica e validazione del progetto	Verifica e validazione del progetto pur in assenza dei requisiti richiesti	Rigoroso rispetto dell'art. 26 del D. Lgs. n. 50/2016 e smi (in relazione all'importo dei lavori) e acquisizioni di puntuali dichiarazioni onde scongiurare il rischio di conflitti di interesse contemplati all'art. 26. co. 7	COSTANTE
PROGETTAZIONE: Nomina coordinatore in materia di sicurezza e salute durante la progettazione	Nomina di un soggetto compiacente che rediga un PSC e un fascicolo dell'opera i cui contenuti siano a vantaggio di un determinato O.E.	Acquisizioni di puntuali dichiarazioni da parte del CSP onde scongiurare il rischio di conflitti di interesse e verifica da parte del RUP che le misure di coordinamento relative all'uso di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva, siano definite analizzando il loro uso comune da parte di più imprese e lavoratori autonomi e non in considerazione delle specificità operative di un determinato O.E.	COSTANTE
PROGETTAZIONE: Nomina RUP	Nomina di un soggetto compiacente che possa favorire un determinato O.E.	<p>a) Previsione di procedure interne al singolo settore, compatibilmente con l'organizzazione interna e con le figure in organico, che individuino criteri di rotazione nella nomina del RUP e atte a rilevare l'assenza di conflitto di interesse in capo allo stesso;</p> <p>b) Misure di trasparenza volte a garantire la nomina di RUP a soggetti in possesso dei requisiti di professionalità necessari.</p>	COSTANTE
PROGETTAZIONE: Scelta tipologia contrattuale (appalto/concessione)	Scelta della tipologia contrattuale per favorire un determinato O.E. in funzione delle sue capacità/esperienze pregresse	Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale (ad esempio appalto vs. concessione).	COSTANTE
PROGETTAZIONE: Determinazione importo contratto	Determinazione dell'importo della gara in modo da favorire un determinato O.E. sia in termini di procedura di gara da adottare (es. affidamento diretto, procedura negoziata) che in termini di requisiti di partecipazione	<p>a) Preventiva individuazione anche mediante direttive e circolari interne, di procedure atte ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti da parte del RUP;</p> <p>b) Accorpate le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi o di esecuzione di prestazioni omogenee, sulla base delle risultanze della programmazione contenuta nel DUP, rispettando comunque il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale</p>	COSTANTE

<p>PROGETTAZIONE: Scelta procedura di aggiudicazione</p>	<p>Scelta della procedura di gara che possa facilitare l'aggiudicazione ad un determinato O.E. (es. affidamento diretto, procedura negoziata)</p>	<p>a) Obbligo di motivazione, nella determina a contrarre, in ordine alla scelta: 1. Della procedura , dando atto della necessità in presenza dei necessari presupposti normativi della necessità di procedere agli acquisti a mezzo CONSP e/o mercato elettronico della pubblica amministrazione); 2. Del sistema di affidamento adottato 3. Della tipologia contrattuale; b) Pubblicazione della determina a contrarre anche per le procedure negoziate e con affidamento diretto; c) comunicazione degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate tramite report semestrali</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>PROGETTAZIONE: Individuazione degli elementi essenziali del contratto, predisposizione documentazione di gara, definizione dei requisiti di partecipazione, del criterio di aggiudicazione e degli elementi di valutazione dell'offerta in caso di OEPV</p>	<p>Inserimento di elementi che possono disincentivare la partecipazione alla gara o agevolare un determinato O.E. Richiesta di requisiti di partecipazione molto restrittivi o che favoriscano un determinato O.E., definizione del criterio di aggiudicazione, dei criteri di valutazione delle offerte e delle modalità di attribuzione dei punteggi in modo da avvantaggiare un determinato O.E. Inserimento di clausole contrattuali vessatorie per disincentivare la partecipazione o clausole vaghe per consentire modifiche in fase di esecuzione o rendere di fatto inefficaci le sanzioni in caso di ritardi e/o irregolarità nell'esecuzione della prestazione.</p>	<p>Supporto del Servizio Contratti e Appalti su bandi e capitolati per verificarne: 1) la conformità ai bandi tipo ed alla relativa documentazione redatta dall'ANAC 2) il rispetto della normativa anticorruzione b) Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento imposti agli operatori economici c) Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità; d) Sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti nella redazione della documentazione di gara di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto della gara; e) adeguata motivazione nell'ipotesi di richiesta di requisiti di qualificazione che appaiono eccessivi o anche eccessivamente bassi. Secondo una consolidata tendenza giurisprudenziale, i requisiti di capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale previsti nei bandi, ulteriori e maggiormente restrittivi di quelli previsti <i>ex lege</i>, sono legittimi purchè logici e ragionevoli in relazione all'oggetto e allo scopo dell'appalto. Per quanto detto, l'"inasprimento" dei requisiti deve rispondere a un interesse pubblico effettivo e specifico attentamente calibrato sull'oggetto della singola gara. Al di fuori di questa ipotesi, ogni previsione sarebbe considerata irragionevole, lesiva della concorrenza e potenzialmente retta da logiche lontane dagli auspicabili principi dell'etica e della legalità; f) adeguata motivazione in relazione alla procedura di gara che si intende seguire; g) adeguata motivazione della definizione dei criteri di valutazione delle offerte che devono risultare congrui, chiari.</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Pubblicazione del bando e fissazione termini per la ricezione delle offerte</p>	<p>Scelta di modalità di pubblicazione e di termini per la presentazione delle offerte finalizzate a ridurre la partecipazione (es. pubblicazione o scadenza termini nel mese di agosto)</p>	<p>a) Pubblicazione dei bandi sui siti, come previsto della normativa o in relazione al valore economico dell'appalto su GUUE, GURI e quotidiani; b) Assicurare sempre l'accessibilità online delle FAQ e della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari alla legge di gara; c) In caso di documentazione non accessibile online, predefinizione e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Gestione della documentazione di gara</p>	<p>Alterazione e/o sottrazione della documentazione di gara; mancato rispetto dell'obbligo della segretezza; mancato rispetto degli obblighi di gestione della gara mediante strumenti telematici di negoziazione</p>	<p>Motivazione puntuale nella determina a contrarre in ordine alle deroghe contenute nell'art. 52 comma 1, del Nuovo Codice degli Appalti, in merito all'obbligo di utilizzo delle comunicazioni elettroniche.</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Nomina della Commissione di gara</p>	<p>Nomina di componenti la commissione di gara privi dei necessari requisiti o in conflitto di interessi o nomina di soggetti compiacenti per favorire un determinato O.E.</p>	<p>a) Scelta dei componenti delle commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti e secondo le modalità operative stabilite dal Regolamento interno e, dopo il superamento del periodo transitorio, dalle Linee Guida ANAC n. 5; b) Rilascio da parte dei commissari di dichiarazioni conformi alle previsioni normative e regolamentari; c) pubblicazione della nomina della commissione dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte;</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Gestione sedute di gara</p>	<p>Definizione delle date delle sedute pubbliche e inidonea pubblicità in moda da scoraggiare la partecipazione di alcuni concorrenti</p>	<p>Adeguata pubblicità delle date delle sedute pubbliche e dei relativi aggiornamenti, tramite l'area comunicazione di EMPULIA e del MEPA</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Verifica requisiti di partecipazione</p>	<p>Verifica incompleta o non sufficientemente approfondita per agevolare l'ammissione di un determinato O.E.; alterazione delle verifiche per eliminare alcuni concorrenti</p>	<p>a) Rispetto, per ciascuna gara, degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico; b) rispetto puntuale delle disposizioni dettate dal D.LGS n. 50/2016 in relazione alle comunicazioni e controllo dell'adempimento;</p>	<p>COSTANTE</p>
<p>SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Valutazione offerte</p>	<p>Applicazione distorta delle verifiche al fine di agevolare l'aggiudicazione di un determinato O.E. e/o di escludere alcuni concorrenti</p>	<p>Introduzione, nella documentazione di gara, di criteri motivazionali sufficienti a: 1. Rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi con pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione, anche per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione; 2. Assicurare una valutazione dell'offerta chiara/trasparente/giustificata; 3. Adozione di misure atte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia , documentando il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia</p>	<p>COSTANTE</p>

		e specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione	
SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Individuazione O.E. economici da invitare	Mancato rispetto delle Linee Guida n. 4 dell'ANAC in particolare sul principio di rotazione negli appalti, sulla situazione dell'operatore economico già invitato, sulle indagini di mercato e in generale sui principi da applicare agli affidamenti sotto soglia.	Predeterminazione, nella determina a contrarre, dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare b) Rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi di EMPULIA e del MEPA o, in assenza, negli elenchi predisposti dalla stazione appaltante	COSTANTE
SELEZIONE DEL CONTRAENTE: Revoca del bando	Adozione di un provvedimento di revoca del bando strumentale all'annullamento di una gara, al fine di evitare l'aggiudicazione in favore di un soggetto diverso da quello atteso, ovvero al fine creare i presupposti per concedere un indennizzo all'aggiudicatario.	Attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventato annullamento e/o revoca della gara	COSTANTE
VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA CONTRATTO: Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto	Verifica incompleta o non sufficientemente approfondita per consentire la stipula anche in carenza dei requisiti; alterazione delle verifiche per annullare l'aggiudicazione	Verifica del permanere dei requisiti ex art. 80, oltre che di capacità tecnico- organizzativa ai fini della stipula del contratto	COSTANTE
VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA CONTRATTO: Comunicazioni/pubblicazioni inerenti le esclusioni e l'aggiudicazione	Ritardi nelle comunicazioni/pubblicazioni per disincentivare i ricorsi giurisdizionali	Rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice appalti	COSTANTE
VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA CONTRATTO: Aggiudicazione definitiva	Immotivato provvedimento teso a non confermare la proposta di aggiudicazione al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso;	Attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventata non conferma della proposta di aggiudicazione	COSTANTE
VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA CONTRATTO: Stipula contratto	Ingiustificato ed incomprensibile ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione e/o nella stipula del contratto che possono determinare l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. Modifica delle previsioni contrattuali poste a base di gara a vantaggio dell'aggiudicatario	Obbligo di procedere alla stipula entro i termini fissati nella documentazione di gara e, comunque, entro i limiti previsti dal Codice appalti. Rigorosa traslazione nel contratto delle previsioni contenute nella documentazione di gara.	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Nomina direttore lavori/direttore esecuzione	Nomina di un soggetto compiacente per una verifica sull'esecuzione del contratto meno incisiva	a) Previsione di procedure interne al singolo settore, compatibilmente con l'organizzazione interna e con le figure in organico, che individuino criteri di rotazione nella nomina del DEC e atte a rilevare l'assenza di conflitto di interesse in capo allo stesso; b) Misure di trasparenza volte a garantire la nomina di DEC a soggetti in possesso dei requisiti di professionalità necessari	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Nomina coordinatore in materia di sicurezza e salute durante l'esecuzione dei lavori	Nomina di un soggetto compiacente per una verifica del rispetto delle previsioni del PSC e delle prescrizioni di legge in materia di sicurezza meno incisiva sull'esecuzione del contratto	Acquisizione al momento della nomina di dichiarazioni in ordine all'assenza di situazioni di conflitto di interessi	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Approvazione modifiche / varianti in c.o. al contratto	Ricorso a modifiche e/o varianti in c.o. in assenza dei presupposti di legge con l'intento di favorire l'esecutore del contratto	a) verifica sui tempi e termini di esecuzione da trasmettere al RPC e all'organo di controllo interno per attivare specifiche procedure in caso di eccessivo allungamento dei tempi e controllo sull'applicazione di penali per ritardo; b) corretta applicazione dell'art. 106 del D. Lgs. N. 50/2016	COSTANTE

ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Autorizzazione al subappalto	Rilascio autorizzazione al subappalto nei confronti di un o.e. non in possesso dei requisiti di legge o per importi che comportano il superamento della quota limite del 30% dell'importo del contratto	c) corretta istruttoria riferita alla variante , con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, nonché tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante; pubblicazione sul sito web istituzionale e trasmissione all'ANAC dei dati riguardanti gli affidamenti di Lav. Serv. Forniture ex D.Lgs. 50/2016, L. n. 190/2012 e Dlgs N. 33/2013.	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Verifica esecuzione del contratto	Mancata e/o incompleta verifica del corretto adempimento delle prestazioni contrattuali e del rispetto delle tempistiche fissate nel contratto; non applicazione di penali e/o sanzioni per il mancato rispetto dei tempi contrattuali e/o prestazioni difformi da quelle previste in contratto	Il contratto è redatto in perfetta corrispondenza con tutti i documenti posti a base di gara che disciplinano, nello specifico, modalità, tempi di esecuzione e penali.	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Verifiche in materia di sicurezza esecuzione del contratto	Mancata e/o incompleta verifica del corretto adempimento delle previsioni in materia di PSC e/o delle disposizioni di legge in materia di sicurezza.	Il contratto è redatto in perfetta corrispondenza con tutti i documenti posti a base di gara che disciplinano, nello specifico, modalità, tempi di esecuzione e penali, per inadempimenti anche sul piano della sicurezza.	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Gestione delle riserve	Valutazione della fondatezza e dell'ammissibilità delle riserve, nonché quantificazione delle stesse, condotta al fine di favorire l'aggiudicatario	Attivazione di verifiche di secondo livello sulle riserve ritenute ammissibili	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Gestione arbitrato	Nomina di un soggetto compiacente per favorire l'aggiudicatario; attività volta a non tutelare l'interesse della SA bensì quello dell'aggiudicatario	Verifica esistenza clausola compromissoria nel bando (previa necessaria autorizzazione) e nomina arbitri in posizione di terzietà con acquisizione di dichiarazioni in ordine all'assenza di conflitti d'interesse	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Gestione transazione	Accesso alla transazione in assenza dei presupposti di legge o in caso di richieste pretestuose e/o inammissibili dell'aggiudicatario o quando lo stesso risulterebbe, con molta probabilità, soccombente in giudizio; adesione ad un accordo sfavorevole per la SA; mancata richiesta del parere al soggetto competente, qualora necessario.	Tavoli di coordinamento tra il Settore competente per materia, il Dirigente del Servizio Contenzioso ed il Segretario Generale	COSTANTE
ESECUZIONE DEL CONTRATTO: Pagamento acconti	Emissione SAL e/o certificato di pagamento in assenza dei presupposti contrattuali e/o di legge; riconoscimento di importi non spettanti	Le liquidazioni sono poste in essere in perfetta corrispondenza con il contratto e con tutti i documenti posti a base di gara, con rispetto della clausola sulla tracciabilità dei pagamenti, acquisizione durc, verifiche Equitalia per importi superiori ad euro 5.000,00. Pubblicazione degli importi liquidati sia ai fini dell'art. 1 co. 32 L. 190/2012 sia ai fini della resocontazione della gestione finanziaria dei contratti, prevista dall'art. 37 co. 1 del D. Lgs. n. 33/2013.	COSTANTE
RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO: Nomina collaudatore/commissione di collaudo	Nomina di un soggetto compiacente per una verifica sull'esecuzione del contratto meno incisiva	a) possesso di idonei requisiti da parte del collaudatore o del direttore del contratto di comprovata esperienza e professionalità, oltre che posizione di terzietà rispetto all'appaltatore; b) posizione di terzietà del collaudatore o direttore dei lavori rispetto all'appaltatore	COSTANTE
RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO: Rilascio certificato di collaudo/certificato di verifica di conformità/certificato di regolare esecuzione	Rilascio del certificato pur in presenza di elementi che non consentirebbero il collaudo, riconoscimento di prestazioni non previste in contratto ed eseguite in assenza di autorizzazione, liquidazione di importi non spettanti	Puntuale osservanza delle disposizioni contenute nel D.M. 49/2018 (Ministero Infrastrutture e Trasporti) o altra normativa sopravvenuta disciplinante in dettaglio le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione.	COSTANTE

Focus su programmazione biennale per acquisti di servizi e forniture di importo pari o superiore a € 40.000

Si evidenzia che l'articolo 21 comma 1, del D.lgs 50/2016, ha disposto un obbligo di programmazione per le amministrazioni aggiudicatrici, che devono adottare il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio.

Al fine di dare attuazione a quanto innanzi prescritto il Dirigente del Settore Ragioneria dovrà curare (previa segnalazione dei Dirigenti competenti) e, unitamente al Dirigente del Settore Lavori Pubblici, la redazione del programma biennale per l'acquisto di beni e servizi relativo agli esercizi 2021–2022 che dovrà quindi essere una componente del Documento Unico di Programmazione (DUP) relativo al periodo 2021-2023", o in vista della predisposizione della Nota di aggiornamento al DUP 2021- 2023 e, comunque, secondo i tempi e le modalità definite all'art. 5 co. 5 e 6 del DM n. 14/2018.

Con decreto ministeriale n. 14 del 16 gennaio 2018 sono state definite le procedure e gli schemi-tipo (modelli) per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali.

I programmi devono "essere approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti stessi".

Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori.

Per quanto concerne le modalità di redazione, il decreto aggiunge che il programma dovrà essere predisposto ogni anno scorrendo l'annualità pregressa ed aggiornando i programmi precedentemente approvati.

Può essere utile anche sottolineare che nell'apposita scheda del programma dovrà essere riportato l'elenco degli acquisti presenti nella prima annualità del precedente programma e non riproposti nell'aggiornamento del programma: non andranno invece inserite le acquisizioni per le quali la procedura sia stata già avviata oppure quelle per le quali la stazione appaltante abbia rinunciato a procedere all'acquisizione.

^^^

Focus sulla progettazione di servizi e forniture

E' articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti mediante propri dipendenti in servizio. In caso di concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche ([art 23, comma 14, D.Lgs n. 50/2016](#)).

Il [comma 15 dell'art 23](#) prevede il **contenuto minimo** per quanto attiene agli **appalti di servizi**:

- ✓ la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;

le indicazioni e le disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'[articolo 26, comma 3, del D.Lgs n. 81 del 2008](#);

- ✓ il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- ✓ il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;

il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente;

- ✓ i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara;

l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale.

Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche.

Per le **acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività**, i Comuni devono tener conto di quanto previsto dall'[articolo 1, comma 513, della legge 28 dicembre 2015, n. 208](#): *"l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) predispone il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato. Il Piano contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica."*

^^^

Focus sulle acquisizioni sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (M.E.P.A.) e Convenzioni Consip

L'utilizzo di sistemi elettronici e telematici di negoziazione consente di contemperare le esigenze di semplificazione sottese all'utilizzo delle procedure negoziate con la garanzia della parità di condizioni dei partecipanti nel rispetto del principio di trasparenza e di economicità.

Si consideri, al riguardo, con riferimento **agli affidamenti di servizi e forniture**, quanto stabilito dal D. L. 52/2012, convertito dalla L. 94/2012 e sotto comminatoria delle sanzioni indicate dall'art. 1 del D. L. 95/2012, convertito nella L. 135/2012 (nullità, illecito disciplinare, responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei Conti):

- l'obbligo, per le procedure sottosoglia, di far ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, ovvero ad altri mercati elettronici istituiti, ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla Centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure (EMPULIA), attestando, in caso di presenza di Convenzioni Consip o Convenzioni Regionali attive il rispetto dei parametri prezzo-qualità da porre a base di gara;

- la facoltà, per le procedure sopra soglia, di far ricorso alle Convenzioni Consip o Convenzioni Regionali Attive, con la possibilità di sviluppare autonome procedure di acquisto, utilizzando obbligatoriamente, in prospettiva migliorativa, i parametri qualità-prezzo delle stesse convenzioni, come basi d'asta e di riferimento (art. 26 Legge n. 488/1999 e art. 1, comma 449 della Legge n. 296/2006). In tali ipotesi, l'Amministrazione comunale, ha diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a 15 (quindici) giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche, tale da rispettare il limite di cui all'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Ogni patto contrario alla presente disposizione è nullo;

- l'obbligo, anche per gli enti locali, di utilizzare le convenzioni nei seguenti casi:

a) in applicazione dell'articolo 9, comma 3, del d.l. 66/2014, convertito in legge 89/2014, che prevede l'individuazione ogni anno di categorie di beni e servizi (non lavori) e loro soglie di valore, al superamento delle quali è comunque obbligatorio ricorrere a Consip o ad altri soggetti aggregatori;

b) in applicazione dell'articolo 1, comma 7, del d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012, per le categorie merceologiche di:

- energia elettrica
- gas
- carburanti rete e carburanti extra-rete
- combustibili per riscaldamento
- telefonia fissa e telefonia mobile.

Acquisti in deroga alle Convenzioni CONSIP (Autorizzazioni e casi tassativi) - La c.d. "outside option"

Il Legislatore ha pensato a dei percorsi derogatori. Il [comma 510, dell'articolo 1, Legge n. 208/2015](#) dispone: "Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, **qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.**"

La giurisprudenza, soffermandosi - più volte - su fattispecie concrete, nel riaffermare il principio della obbligatorietà del ricorso alle convenzioni Consip ha evidenziato che il presupposto per procedere ad acquisti autonomi "extra" Consip e centrali di committenza regionali è l'inidoneità del bene o del servizio al soddisfacimento dello specifico bisogno dell'amministrazione per mancanza di "caratteristiche essenziali" (presupposto previsto dalla Legge di Stabilità 2016).

L'inidoneità deve quindi emergere da un confronto operato tra lo specifico fabbisogno dell'ente e il bene o il servizio oggetto di convenzione. La non attitudine deve riguardare esclusivamente le "peculiarità distintive" del bene o del servizio, senza che la valutazione possa estendersi ad ulteriori situazioni e/o condizioni. La disposizione normativa contenuta nel comma 510, art 1 della Legge n. 208/2015 che prevede la trasmissione alla Corte dei Conti delle autorizzazioni rilasciate dagli organi di vertice amministrativo di deroga all'obbligo di ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip Spa ovvero dalle centrali di committenza regionali, configura un'ipotesi di controllo sulla gestione e/o di regolarità finanziario-contabile. Gli atti di autorizzazione devono essere inviati alle Sezioni regionali di controllo (d'interesse la Deliberazione 9 Agosto 2016, n. 12/2016 della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo).

Sussiste inoltre la possibilità, di cui all'[articolo 1, comma 494, della Legge n. 208/2015](#), per determinate categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburante rete ed extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile, di effettuare affidamenti al di fuori del regime Consip e delle altre centrali di committenza regionale, purché ricorrano le seguenti condizioni:

- procedere all'acquisto tramite procedure ad evidenza pubblica,
- ottenere un corrispettivo inferiore almeno del 3% (10% per la telefonia fissa e mobile) rispetto a quello fissato da Consip o da altre centrali di committenza regionale,
- sottoporre i contratti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10% (cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna, del. 20 aprile 2016, n. 38/2016/PAR; Corte dei conti, Sez. Contr. Reg. Friuli Venezia Giulia, del. 25 marzo 2016, n. 35/2016/PAR).

Tali contratti devono essere trasmessi all'ANAC. La mancata osservanza di tali disposizioni rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. Tuttavia, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle PP.AA. **riguardanti tali categorie merceologiche.**

Acquisti ICT

La legge n. 232/16 (Legge di Stabilità 2017), ha introdotto misure di efficientamento della spesa per gli acquisti, prevedendo ai commi 413 e 414, nuovi strumenti di acquisto centralizzato.

In particolare, la disposizione dà seguito alle linee d'azione già tracciate nel DEF che individua nel rafforzamento dell'acquisizione centralizzata un tassello fondamentale per sostenere la revisione della spesa tramite il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi d'acquisto (inclusi gli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di approvvigionamento) e una maggiore tracciabilità, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, prevedendo lo svolgimento di un'attività di studio e analisi preliminare di nuove modalità di acquisto di beni e di servizi correlati da dare in uso a terzi soggetti di natura pubblica.

In tale ottica, il comma 419 apporta delle integrazioni alla disciplina in tema di acquisti ICT della PA di cui all'art. 1 della l. n. 208/15 (Legge di stabilità 2016), al fine di garantire il supporto alle amministrazioni nell'efficiente processo di acquisizione con riferimento a tutte le acquisizioni ICT ritenute strategiche per il paese.

In proposito, preliminarmente si chiarisce, con le modifiche apportate al comma 512, L. n. 208/15, che le pubbliche amministrazioni e le società del conto consolidato ISTAT, al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività e, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti.

Ove le amministrazioni non possano ricorrere ai predetti strumenti a causa dell'indisponibilità del bene/servizio o della sua inidoneità al soddisfacimento del fabbisogno, oppure nei casi di necessità ed urgenza (che siano comunque funzionali per assicurare la continuità della gestione amministrativa), le PA potranno sì procedere ad acquisti autonomi, ma soltanto previa autorizzazione motivata resa dall'organo di vertice amministrativo: l'AGID precisa che tale autorizzazione dovrà essere resa al momento dell'avvio della procedura di affidamento e, dunque, al momento dell'adozione della determina a contrarre, e che, in tale momento, andrà valutata la disponibilità o la compatibilità delle tempistiche preventivate da CONSIP e dai soggetti aggregatori per la messa a disposizione del bene/servizio rispetto ai fabbisogni della stazione appaltante, oltre all'idoneità del medesimo bene/servizio. La circolare AGID precisa che, in ogni caso, le pubbliche amministrazioni, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi informatici, dovranno sempre adottare gli standard generali vigenti (si pensi, in particolare, alle Linee Guida di design per i siti web della PA) e dovranno attenersi a quanto disposto dalla legge di stabilità per quanto concerne le comunicazioni da trasmettere all'ANAC e all'AGID, inviando tali comunicazioni in via anticipata e preventiva rispetto all'acquisto.

Il successivo comma 514-bis della L. 208/2015 prevede che le acquisizioni strategiche - come individuate dall'AGID nella redazione del Piano triennale per l'informatica - rientrino nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA gestito dal MEF per il tramite di Consip. In tale contesto, oltre che provvedere alle acquisizioni, Consip potrà, altresì, supportare le amministrazioni interessate nelle attività amministrative propedeutiche finalizzate all'individuazione degli interventi di semplificazione e innovazione dei processi amministrativi attraverso l'utilizzo delle tecnologie ICT.

^^^

Focus su "Il principio di rotazione nella recente giurisprudenza: gli approdi utili sotto il profilo pratico"

Il Decreto Legge "Sblocca Cantieri" (DL 32/2019, convertito in legge n. 55/2019), ha affrontato – tra gli altri – la questione della disciplina degli acquisti in ambito sottosoglia comunitaria e, nello specifico, il micro sistema normativo riconducibile all'articolo 36 del codice dei contratti. Attualmente, e nel periodo transitorio fino all'adozione di una disciplina regolamentare, la disciplina relativa all'ambito degli acquisti nel sotto soglia comunitaria è costituita essenzialmente dalla norma richiamata e dalle linee guida ANAC n. 4 che, come noto, non sono vincolanti, rappresentando dei modelli virtuosi ad uso del RUP che, ove con una valutazione tecnica e non discrezionale, valuti di discostarsene, deve darne una motivazione adeguata.

Il legislatore dello Sblocca Cantieri ha previsto l'abbandono delle linee guida n. 4 per un ritorno ad un modello normativo collaudato (il regolamento attuativo del codice) che, tra gli altri, dovrà contenere una serie di disposizioni in tema di acquisizioni nel sotto soglia e, segnatamente, anche in tema di rotazione.

E' proprio al criterio della rotazione che viene dedicato il presente focus anche al fine di dar conto di quanto evidenziato dalla recente giurisprudenza in modo da fornire un utile supporto pratico/operativo al RUP.

Il principio di rotazione delle imprese è individuato tradizionalmente nell'esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), in particolare nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato.

Tale principio costituisce per gli appalti di lavori, servizi e forniture sotto soglia il necessario contrappeso alla significativa discrezionalità riconosciuta all'Amministrazione nell'individuare gli operatori economici in favore dei quali disporre l'affidamento (nell'ipotesi di affidamento diretto) o ai quali rivolgere l'invito a presentare le proprie offerte (nel caso di procedura negoziata), in considerazione dell'eccezionalità di tali modalità di selezione dei contraenti rispetto ai generali principi del *favor participationis* e della concorrenza.

1. Il futuro regolamento

Il futuro regolamento avrà ad oggetto una serie di "compiti" relativi alla disciplina degli acquisti nel sotto soglia e, automaticamente, l'entrata in vigore del provvedimento avrà l'effetto di determinare il venire meno delle [linee guida ANAC n. 4](#).

Ciò è quanto emerge dall'inciso ultimo del nuovo comma 7 dell'articolo 36 a memoria del quale "Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, si applica la disposizione transitoria ivi prevista" e quindi la vigenza delle linee guida n. 4.

Come facilmente si può intendere, sostenere che un "modello virtuoso" possa perdere efficacia (considerato che non si tratta di un disposto normativo) non appare corretto. Ciò sta a significare che le linee guida n. 4 potranno essere utilizzate dal RUP anche in vigenza di regolamento attuativo sempre che, evidentemente, non dettino disposizioni contrarie rispetto a quelle del nuovo provvedimento legislativo (il regolamento attuativo).

A mente della disposizione predetta, con il regolamento saranno stabilite:

- a) le modalità relative alle procedure di cui all' articolo 36;
- b) le modalità relative alle indagini di mercato;
- c) le modalità afferenti la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici.
- d) nel predetto regolamento, inoltre, sono anche indicate specifiche modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti;
- e) dovranno essere indicate anche specifiche modalità di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata.

La rotazione riguarderà (anche con il regolamento) tanto la fase degli affidamenti (in particolare da intendersi diretti), tanto la fase stessa degli

inviti.

2. L'approccio al principio di rotazione

In tema, nell'ambito di una lettura comunque rigidissima dell'applicazione del principio della rotazione si devono registrare anche limitate aperture di particolare utilità per il RUP.

Una prima apertura alla "deroga"/applicazione attenuata del criterio dell'alternanza si deve al parere del Consiglio di Stato del 30 aprile 2019 n. 1312 – espresso sul nuovo schema di linee guida n. 4 dell'ANAC.

Nel caso di specie, su specifico quesito posto dall'autorità anticorruzione – emerso in seguito alla modifica apportata dalla legge di bilancio n. 145/2018 con il comma 130 che, ora, ammette la possibilità di procedere con acquisti fuori MEPA dagli originari mille euro ai 5 mila.

In risposta al quesito, il Consiglio di Stato conferma che nell'ambito dei 5 mila euro (nuova soglia, come detto, affrancata dall'obbligo di acquisto dal mercato elettronico), il RUP può derogare al principio della rotazione, e quindi anche ribadire l'affidamento diretto al pregresso affidatario, purché la determinazione di affidamento contenga la motivazione su tale scelta.

Si ribadisce, comunque, quella che è la regola/modello generale: la rotazione può essere "superata" ma con una motivazione adeguata. Nel caso dell'acquisto entro i 5 mila euro, evidentemente, la possibilità della "forzatura" è determinata dall'importo contenuto.

E' chiaro, comunque, sotto il profilo pratico operativo che il RUP non può derogare al principio della rotazione anche nell'ambito degli importi predetti se ha attuato una dinamica di frazionamento degli affidamenti.

E' facile comprendere che una azione amministrativa corretta può essere quella di un riaffido nell'ambito dell'importo predetto secondo motivazioni oggettive ed adeguate mentre non è accettabile un riaffido sistematico con acquisizioni artatamente parcellizzate.

Il Consiglio di Stato conferma che nell'ambito dei 5 mila euro (nuova soglia, come detto, affrancata dall'obbligo di acquisto dal mercato elettronico), il RUP può derogare al principio della rotazione, e quindi anche ribadire l'affidamento diretto al pregresso affidatario, purché la determinazione di affidamento contenga la motivazione su tale scelta.

3. L'affidamento diretto e il principio di rotazione

La legge sblocca cantieri (la legge 55/2019) ha lasciato inalterato, anche quanto a disciplina, la questione dell'affidamento diretto entro i 40 mila euro con conferma della rotazione.

L'affidamento entro i 40 mila euro risulta sostanzialmente svincolato da ogni passaggio procedimentale preciso. Ciò che si impone al RUP, in certi casi, può essere l'esigenza di una previa indagine di mercato ma non anche il confronto/competizione vero e proprio di preventivi.

L'unico vero e proprio momento non superabile – se non a condizioni precise – è proprio quello della rotazione. Il riaffido al pregresso soggetto, già controparte della stazione appaltante, è aspetto eccezionale ed esige o una dimostrata carenza di alternative nel mercato oppure una motivazione particolare circa l'impossibilità di procedere in modo differente (ed in più il RUP dovrà anche dar conto che la prestazione ed il comportamento contrattuale sono stati eseguiti a regola d'arte).

Ulteriore eccezione si sostanzia, secondo le indicazioni espresse nelle linee guida ANAC n. 4, nella possibilità di veicolare l'applicazione del principio di rotazione imponendolo solamente nell'ambito di fasce di importo predefinite (in un regolamento interno della stazione appaltante).

La giurisprudenza, in tema, ha avuto modo di chiarire che il principio di rotazione opera soltanto nel caso di omogeneità delle prestazioni (nel senso che queste non devono necessariamente essere uguali/identiche).

In questo senso si è affermato che la rotazione tra affidatari costituisce il principio guida per il RUP già nella fase di consultazione del mercato e l'invito del pregresso affidatario – anche se tale per effetto di una gara pubblica – è eccezionale ed esige una adeguata motivazione. Inoltre, l'applicazione del criterio non esige affatto una assoluta identità di prestazioni nei contratti che si succedono ma, semplicemente, una "continuità" della prestazione principale (Consiglio di Stato, sez. V sentenza n. 1524/2019).

Pertanto, nel momento in cui si predispongono le fasce di importo, la rotazione dovrà essere applicata solamente nell'ambito di questi affidamenti e sempre nel caso in cui le prestazioni siano simili (ovvero rientrano nello stesso settore merceologico, stessa tipologia di servizi e/o di opere pubbliche).

4. L'affidamento previa competizione ad inviti

La questione del reinviato, evidentemente, è più articolata. Il soggetto già invitato ad una procedura negoziata, di regola, non può essere reinvitato, salvo che si dimostrino/motivi adeguatamente il perché.

Una questione affrontata dalla giurisprudenza attiene alla decisione del RUP di innestare un procedimento ad inviti anche nell'ambito dei 40 mila in cui, come detto, è possibile procedere direttamente (almeno con previa indagine anche informale).

Nel caso in cui il RUP decida di sviluppare una micro competizione anche nell'ambito delle soglie predette è necessario che vengano fissate delle regole chiare a monte del procedimento.

In questo senso, con la sentenza n. 52/2019, il Tar Lazio, Roma, Sez. I, ha puntualizzato che se la stazione appaltante (in realtà il RUP), pur potendo utilizzare l'affidamento diretto decide di avviare un confronto tra appaltatori è tenuta comunque a fissare preventivamente i criteri e regole di valutazione delle offerte a pena di illegittimità degli atti compiuti.

Ancora si è chiarito da parte della stessa ANAC che se il RUP – pur nell'ambito dell'affidamento di commesse entro i 40 mila euro – invece di utilizzare la procedura dell'affidamento diretto procede con la consultazione di proposte tecnico/economiche di più operatori economici, deve obbligatoriamente prefissare i criteri di valutazione che la commissione di gara andrà ad utilizzare per l'assegnazione dell'appalto.

In questo senso, l'autorità anticorruzione nel parere declinato nella deliberazione n. 75/2019.

5. Micro procedimento e principio di rotazione

La possibilità di veicolare la rotazione anche nel caso degli inviti, non può che passare per le indicazioni già fornite e, probabilmente, la metodologia più sicura è quella delle fasce di importo, oppure dell'albo fornitori o anche dell'avviso pubblico realmente aperto agli appaltatori (potenzialmente a chiunque). Anche in relazione a quest'ultima annotazione, di recente, la giurisprudenza ha avuto modo di esprimersi con grande rigore chiarendo quando si possa parlare di procedura realmente aperta e, soprattutto, quale debba essere il comportamento corretto del RUP anche nel caso, avvalendosi di procedimenti aperti, intenda "derogare" al principio di rotazione.

In primo luogo si è chiarito (in relazione alle procedure aperte) che anche la circostanza per cui ogni impresa del territorio comunale sia stata invitata alla procedura di affidamento non esonera il RUP dall'obbligo di rispettare il principio di rotazione. Pertanto l'affidamento al pregresso affidatario è illegittimo. In questo senso, ad esempio, si è espresso il recente parere dell'ANAC n. 500/2019.

Allo stesso modo, la circostanza che il pregresso affidatario si sia "autocandidato" per partecipare alla procedura negoziata per l'affidamento dello stesso "tipo" di appalto, non svincola la stazione appaltante dall'obbligo di applicare il principio di rotazione. In questo senso, l'approdo definitivo del Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 6 giugno 2019 n. 3831.

6. La procedura formalmente e sostanzialmente aperta

Risulta ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale che riconosce la possibilità della deroga del principio di rotazione nel caso, come si diceva sopra, di procedure negoziate ad invito assolutamente aperte. Come nel caso dei procedimenti "avviati" nel mercato elettronico che consentono l'adesione alla procedura di acquisto anche ai soggetti non "presenti" nel mercato ma che, prima della scadenza della presentazione della propria manifestazione di interesse ottengono l'adesione al mercato.

L'aspetto su cui la giurisprudenza ancora non era intervenuta è quello della motivazione. In sostanza, si è dato per scontato che il procedimento aperto potesse derogare al principio di rotazione "in re ipsa" ovvero a prescindere dalla specificazione dei motivi per cui si è deciso di non fare rotazione.

La recente giurisprudenza, invece, tende ad evidenziare che in ogni caso, ovvero anche nel caso in cui sia stato attivato un procedimento aperto, il RUP deve ossequiare questo "debito" di motivazione comunque chiarendo le ragioni per cui, ad esempio, il pregresso affidatario (o i pregressi soggetti già invitati) siano stati "riammessi" al procedimento.

La rigorosa riflessione giurisprudenziale sulle implicazioni dell'obbligo di rotazione – fondata peraltro sul dato normativo – emerge dal recente pronunciamento del TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, con la sentenza del 16 settembre 2019 n. 376.

La pronuncia in esame prende in considerazione una procedura negoziata "per l'affidamento dell'appalto sotto-soglia, avente ad oggetto il servizio di manutenzione degli impianti elevatori installati in edifici comunali per il biennio 30 giugno 2019- 31 dicembre 2020, da aggiudicarsi sulla base del criterio del prezzo più basso".

La procedura si è fondata su un avviso pubblico a manifestare interesse – su cui poi si sarebbero innestati gli inviti formulati dal RUP – sostanzialmente e formalmente aperto ad ogni operatore che, nei termini di presentazione delle offerte, risultasse "iscritto" al mercato elettronico (in questo modo si esprime l'avviso).

L'appalto è stato aggiudicato al pregresso affidatario, circostanza – quest'ultima – che ha determinato l'immediata reazione del ricorrente che innanzi al giudice ha immediatamente prospettato la plateale violazione del principio di rotazione lamentando la mancata motivazione della deroga (ovvero la mancata motivazione dell'invito al pregresso affidatario del servizio).

Il giudice annullando l'aggiudicazione ha ribadito che ciò era determinato dalla mancata motivazione sul reinvio del pregresso affidatario sostenendo quindi che una giustificazione non esiste "in natura" per il fatto di espletare un procedimento aperto.

La questione, da ultimo, degli inviti è stato oggetto anche di una recente – e definitiva – sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6160/2019.

La sentenza è importante (soprattutto alla luce delle "nuove" procedure negoziate fondate sulla norma ex articolo 63 del codice dei contratti ([lett. c e c-bis del secondo comma dell'articolo 36](#)) perché chiarisce che l'operatore economico, non invitato alla procedura di gara indetta ai sensi ma ne sia venuto a conoscenza e che abbia presentato la propria offerta, deve essere legittimamente escluso dalla stazione appaltante.

Premesso quanto innanzi, nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti, si stabilisce, con riferimento a gare indette sulle medesime categorie merceologiche utilizzando la piattaforma EMPULIA o MEPA, di utilizzare le procedure di sorteggio automatico degli operatori economici iscritti nel portale EMPULIA o sul MEPA, evidenziando già negli atti di gara che si procederà ad escludere, gli operatori economici già invitati o l'affidatario uscente.

AAA

Focus sull'obbligo di abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gara (a far data dal 18.12.2018)

L'art. 22 "Regole applicabili alle comunicazioni" della direttiva comunitaria 2014/24/EU sugli appalti pubblici, introduce l'obbligo di abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gara.

I commi 1 e 3 e soprattutto il considerando 52 lasciano intuire la portata profondamente innovativa della Direttiva, motivando l'introduzione dei mezzi elettronici di comunicazione come lo strumento in grado di accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto:

"Comma 1: Gli Stati membri provvedono affinché tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni di cui alla presente direttiva, in particolare la trasmissione in via elettronica, siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici in conformità con quanto disposto dal presente articolo....."

"Comma 3: In tutte le comunicazioni, gli scambi e l'archiviazione di informazioni, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte e delle domande di partecipazione siano mantenute. Esse esaminano il contenuto delle offerte e delle domande di partecipazione soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per la loro presentazione."

"Considerando 52: I mezzi elettronici di informazione e comunicazione possono semplificare notevolmente la pubblicazione degli appalti e accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto. Dovrebbero diventare la norma per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto in quanto aumentano enormemente le possibilità degli operatori economici di partecipare a procedure d'appalto nell'ambito del mercato interno. A tal fine, è opportuno introdurre l'obbligo di trasmissione di bandi e avvisi per via elettronica e l'obbligo di rendere disponibili in forma elettronica i documenti di gara nonché, trascorso un periodo di transizione di trenta mesi, l'obbligo della comunicazione integralmente elettronica, ossia la comunicazione tramite strumenti elettronici, in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione di richieste di partecipazione e, in particolare, la presentazione (trasmissione per via elettronica) delle offerte"

L'articolo 22 della Direttiva 2014/24/EU è tra quelli rientranti a recepimento obbligatorio dagli stati membri, e viene disposto il **18 ottobre 2018** come termine ultimo per il recepimento (art. 90, comma 2), salvo che per le centrali di committenza il cui obbligo era previsto per il **18 aprile 2017**.

La legge di recepimento Italiana, il D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), recepisce con l'art. 40 l'obbligo di utilizzo immediato (18 aprile 2016) dei mezzi di comunicazioni elettronici per le Centrali di Committenza (comma 1), mentre ne differisce l'entrata in vigore al 18 ottobre 2018 alle altre stazioni appaltanti (comma 2).

Con l'art. 52 del D.Lgs. 50/2016, viene ribadito l'obbligo di utilizzo delle comunicazioni elettroniche nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione, e vengono descritte le caratteristiche che tali comunicazioni devono avere. Il comma 5 chiarisce anche, che non può intendersi come comunicazioni per la fase di presentazione delle offerte, l'invio mediante **posta elettronica certificata**, infatti:

"In tutte le comunicazioni, gli scambi e l'archiviazione di informazioni, le stazioni appaltanti garantiscono che l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte e delle domande di partecipazione siano mantenute. Esse esaminano il contenuto delle offerte e delle domande di partecipazione soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per la loro presentazione". È evidente che la presentazione tramite pec non ne garantisce la

riservatezza e l'apertura del contenuto soltanto dopo il termine di presentazione.

Sono previste importanti **deroghe** all'obbligo di utilizzo delle comunicazioni elettroniche (art. 52 comma 1):

- a) **a causa della natura specialistica dell'appalto**, l'uso di mezzi di comunicazione elettronici richiederebbe specifici strumenti, dispositivi o formati di file che non sono in genere disponibili o non sono gestiti dai programmi comunemente disponibili;
- b) i programmi in grado di gestire i formati di file, adatti a descrivere l'offerta, **utilizzano formati che non possono essere gestiti mediante altri programmi aperti o generalmente disponibili** ovvero sono protetti da licenza di proprietà esclusiva e non possono essere messi a disposizione per essere scaricati o per farne un uso remoto da parte della stazione appaltante;
- c) l'utilizzo di mezzi di comunicazione elettronici **richiede attrezzature specializzate per ufficio non comunemente disponibili alle stazioni appaltanti**;
- d) i documenti di gara richiedono la **presentazione di un modello fisico o in scala ridotta** che non può essere trasmesso per mezzo di strumenti elettronici;
- e) l'uso di mezzi di comunicazione diversi dai mezzi elettronici è necessario **a causa di una violazione della sicurezza dei mezzi di comunicazione elettronici** ovvero per la protezione di informazioni di natura particolarmente sensibile che richiedono un livello talmente elevato di protezione da non poter essere adeguatamente garantito mediante l'uso degli strumenti e dispositivi elettronici che sono generalmente a disposizione degli operatori economici o che possono essere messi loro a disposizione mediante modalità alternative di accesso.

In tali casi però, le stazioni appaltanti **indicano nella relazione unica** i motivi per cui l'uso di mezzi di comunicazione diversi dai mezzi elettronici è stato ritenuto necessario (art. 52, comma 3, D.Lgs. 50/2016)

Situazione esistente – Diffusione Consip e Soggetti Aggregatori

In questo contesto normativo le stazioni appaltanti sono obbligate a partire dal 18 ottobre 2018 ad utilizzare esclusivamente mezzi telematici nelle comunicazioni con gli operatori economici, salvo adeguata motivazione nella relazione unica dei motivi di deroga nell'utilizzo.

Di conseguenza, l'unico modo per garantire il rispetto dell'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte nelle procedure di affidamento è quello di utilizzare delle piattaforme elettroniche di negoziazione.

Per quel che attiene le procedure negoziate sotto-soglia comunitaria, l'estrema diffusione del mercato elettronico di Consip (beni e servizi e, di recente, anche manutenzione lavori) consente alle stazioni appaltanti di gestire già lo scambio di comunicazioni in modalità elettroniche con i fornitori durante la procedura di affidamento.

INDICAZIONI OPERATIVE PER L'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI DEL D.L. N.76/2020, CONVERTITO NELLA LEGGE N.126/2020 RECANTE "MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE DIGITALE"

Nel periodo di vigenza del D.L. Semplificazioni le SS.AA. utilizzano le procedure in deroga di cui all'art. 1, comma 2, lett. a) e lett. b).

Il ricorso alle procedure ordinarie è ammissibile, in ogni caso, nel rispetto delle tempistiche previste dal su citato D.L. Semplificazioni in relazione all'importo di riferimento, come indicato nel prospetto seguente.

Le Stazioni appaltanti ove decidano di utilizzare le procedure ordinarie in luogo di quelle in deroga, dovranno specificare, nella determina a contrarre, le motivazioni di tale scelta.

Le motivazioni potranno vertere, in particolare, sulla valorizzazione delle modalità e degli istituti previsti dal Codice per le procedure ordinarie, che ne consentono una più rapida ed agevole conclusione rispetto a quelli propri delle procedure in deroga, quali, in via esemplificativa:

– la pubblicazione del bando di gara, aperto a tutti gli interessati in possesso dei requisiti ivi previsti, senza dover espletare alcuna preventiva indagine di mercato o individuare i criteri da utilizzare per scegliere i soggetti da invitare alle procedure in deroga, secondo il principio della rotazione;

– la valorizzazione del ricorso all'inversione procedimentale, di cui all'art. 133, comma 8 del Codice, esteso ai settori ordinari dal D.L. n. 32/2019 come convertito dalla L. n. 55/2019 - applicabile solo alle procedure aperte - fino al 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 8, comma 7 del D.L. Semplificazioni.

TIPOLOGIE AFFIDAMENTO DECRETO SEMPLIFICAZIONI

DL 76/20	Procedura	Contratti	Modalità	Termini
Art.1 co. 2 lett. a)	Affidamento diretto	<ul style="list-style-type: none">• lavori di valore inferiore a 150.000;• servizi e forniture di importo inferiore a 75.000;• servizi di ingegneria e architettura di importo inferiore a 75.000.	<ul style="list-style-type: none">• Può essere adottata un'unica determina a contrarre, o atto equivalente, che contiene gli elementi descritti nell'art.32, co. 2 del Codice.• Non dovrà essere richiesta la garanzia provvisoria di cui all'art.93.	2 mesi
Art.1 co. 2 lett. b)	Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 5 operatori economici	<ul style="list-style-type: none">• lavori da 150.000 e inferiori a 350.000;• servizi e forniture da 75.000 e inferiori a 214.000,00.	<p>Gli operatori da invitare possono essere scelti a seguito di avviso per manifestazione di interesse o tramite il ricorso a elenchi.</p> <p>Non dovrà essere richiesta la garanzia provvisoria di cui all'art. 93.</p> <p>In caso di utilizzo del criterio del prezzo più basso, opera l'esclusione automatica anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.</p> <p>Può essere utilizzato sia il criterio qualità prezzo che del prezzo più basso.</p>	4 mesi

Art.1 co. 2 lett. b)	Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 5 operatori economici	* servizi di ingegneria e architettura di valore da 75.000 e inferiore a 214.000,00;	Gli operatori da invitare possono essere scelti a seguito di avviso per manifestazione di interesse o tramite il ricorso a elenchi. Non dovrà essere richiesta la garanzia provvisoria di cui all'art. 93. Si utilizza il criterio dell'OEPV basata sul rapporto qualità/prezzo, ex art. 95, comma 3.	4 mesi
Art.1 co. 2 lett. b)	Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 10 operatori economici	* lavori di valore da 350.000 e inferiori a 1 milione di euro.	Gli operatori da invitare possono essere scelti a seguito di avviso per manifestazione di interesse o tramite il ricorso a elenchi. Non dovrà essere richiesta la garanzia di cui all'art. 93. In caso di utilizzo del criterio del prezzo più basso, opera l'esclusione automatica anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque. Può essere utilizzato sia criterio qualità prezzo che quello del prezzo più basso.	4 mesi
Art.1 co. 2 lett. b)	Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 15 operatori economici	* lavori da 1 milione di euro e inferiore a 5.350.000.	Gli operatori da invitare possono essere scelti a seguito di avviso per manifestazione di interesse o tramite il ricorso a elenchi. Non dovrà essere richiesta la garanzia di cui all'art. 93. In caso di utilizzo del criterio del prezzo più basso, opera l'esclusione automatica anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque. Può essere utilizzato sia criterio qualità prezzo che quello del prezzo più basso.	4 mesi

Indicazioni operative sul criterio della rotazione e sul nuovo criterio della dislocazione territoriale.

Sempre con riferimento al principio di rotazione, l'art. 1 del D.L. Semplificazioni non deroga all'art. 36, comma 1, facendo dunque salvo tale principio. Si rileva innanzitutto che, per le procedure negoziate le nuove disposizioni, a differenza del testo dell'art. 36 del Codice, parlano di rispetto del principio di rotazione solo con riferimento agli inviti e non anche agli affidamenti; si ritiene comunque che, sebbene non citati, la rotazione debba necessariamente riguardare anche tali affidamenti. Quanto alle modalità di applicazione del principio di rotazione si richiamano le linee guida n. 4 di ANAC, oltre agli indirizzi giurisprudenziali che si sono consolidati sul punto ed ai criteri che hanno fissato le singole stazioni appaltanti nei propri regolamenti per gli appalti sottosoglia.

L' art. 1, comma 2, lettera b), del decreto semplificazioni definisce le modalità di selezione dei soggetti da invitare alle procedure negoziate sulla base dei criteri già individuati dalle Linee guida Anac n. 4, introducendo un elemento nuovo, consistente nella "diversa dislocazione territoriale" delle imprese invitate.

Così come formulato, tale nuovo "criterio" appare ambiguo e di non agevole lettura. Pertanto, risulta utile individuare il significato che esso assume nel contesto normativo in cui è inserito, e, su questa base, fornire indicazioni operative in ordine alla sua pratica applicazione. Nel silenzio del legislatore, resta comunque ferma la discrezionalità delle amministrazioni di declinare tale criterio. A tal fine, infatti, neanche i dossier del Senato sono di aiuto nel trovare una soluzione interpretativa legislativamente orientata.

La formulazione letterale della disposizione sembra introdurre un ulteriore elemento di cui tenere conto ai fini dell'applicazione del criterio della rotazione degli inviti. Tuttavia, tale opzione ermeneutica è da scartare in quanto le modalità della rotazione, già di per sé macchinose, sono quelle definite da ANAC nelle Linee guida n. 4 (sino a quando non saranno sostituite dalla specifica disciplina dell'emanando regolamento "unico"). La correlazione con il criterio della rotazione, infatti,

salvi i casi di procedure negoziate aperte al mercato, comporterebbe un aggravamento dell'attività amministrativa dovendo considerare la diversificazione territoriale anche con riferimento agli affidamenti precedenti, in contrasto con l'esigenza di velocizzare le procedure di aggiudicazione.

La disposizione in oggetto avrebbe piuttosto introdotto il concetto della "diversa dislocazione territoriale" quale criterio per la selezione delle imprese da invitare attenuando in parte l'ampia discrezionalità di cui gode la stazione appaltante nella scelta degli operatori economici. Resta fermo che tale criterio potrà trovare applicazione solo laddove la stazione appaltante scelga di operare una riduzione del numero dei concorrenti da invitare rispetto alle manifestazioni di interesse pervenute, oppure laddove scelga gli operatori da invitare da appositi elenchi precostituiti.

Non è chiaro se la finalità della disposizione sia da intendersi in senso estensivo od in senso restrittivo; tuttavia, tenuto conto della natura emergenziale e derogatoria del Decreto semplificazioni, si può ragionevolmente ritenere che la disposizione consenta di favorire le imprese localizzate sul territorio nel quale eseguire l'appalto, evitando al contempo la concentrazione territoriale degli inviti ed affidamenti che potrebbero determinare una chiusura del mercato in contrasto con i principi comunitari di parità di trattamento e di non discriminazione richiamati dallo stesso disposto di cui all'art. 1 del D.L. 76/2020.

In tal senso, il nuovo concetto posto dal legislatore dovrebbe essere interpretato avuto riguardo alla sua collocazione sistematica all'interno di una disciplina derogatoria in coerenza con il presupposto delle misure previste, che, in via transitoria, giustifica il significativo ampliamento dei margini di semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti sotto soglia, al fine di velocizzare gli investimenti e contrastare le ricadute negative sull'economia e sui livelli occupazionali determinate dall'emergenza sanitaria da Covid-19 tuttora in atto. Tale presupposto rileva, pertanto, sotto un duplice profilo: quello del rilancio dell'economia e quello dell'impatto della pandemia sulle stesse modalità di svolgimento delle procedure di affidamento e della successiva esecuzione dei contratti, visto che, soprattutto nelle fasi più acute dell'emergenza, le principali misure di contenimento hanno imposto una forte limitazione agli spostamenti nel territorio.

Ne segue che, come sopra rilevato, la stessa emergenza sanitaria in atto e le esigenze di accelerazione delle procedure di affidamento in questa peculiare e straordinaria fase congiunturale, possono giustificare la valorizzazione della presenza di imprese del territorio ed in particolare un rafforzamento delle misure volute dal legislatore euro unitario e nazionale atte a facilitare e garantire una adeguata partecipazione di quelle appartenenti alla categoria delle micro, piccole e medie imprese.

f bis) pedissequo rispetto delle disposizioni di cui all'art. 5 e dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, preordinatamente agli affidamenti diretti nei confronti delle soc. in house.

Focus sugli affidamenti diretti nei confronti delle soc. in house

Si precisa, al riguardo, che nelle Linee guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016», sono tenuti a richiedere l'iscrizione nell'Elenco di che trattasi le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che, al ricorrere dei presupposti previsti dall' art. 5 del Codice dei contratti pubblici ovvero dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016, intendano operare affidamenti diretti in favore di organismi in house in forza di un controllo analogo diretto, invertito, a cascata o orizzontale sugli stessi.

La domanda di iscrizione, presentata dal Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (cd. RASA) tramite l'applicativo ANAC, è stata acquisita al protocollo ANAC al n. 0072063 del 29.08.2018.

Resta fermo che la domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di effettuare sotto la propria responsabilità affidamenti diretti dei contratti all'organismo in house, così come prescritto dall'art. 5, comma 1, del Codice dei contratti pubblici.

Con comunicato del Presidente ANAC del 30.11.2017, è stato stabilito che a partire dal 15.01.2018, il R.A.S.A. così come designato all'art. 7.3 potrà presentare all'Autorità la domanda di iscrizione nell'Elenco e, a far data da tale momento, la presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l'affidamento in house.

Fino alla data di cui innanzi, i Dirigenti dei Settori interessati possono continuare ad effettuare affidamenti in house, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 5 e dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici.

In caso di esito negativo dell'istruttoria condotta dall'Anac sul riscontro dei requisiti di legge, si producono 2 effetti:

- da un lato, si determina l'impossibilità di operare mediante affidamenti diretti nei confronti dello specifico Organismo "in house". Su questo punto non può non rilevare il tenore del primo parere del Consiglio di Stato (n. 282 del 1° febbraio 2017) che ha avuto modo di interpretare che il diniego (o la cancellazione dall'Elenco) rende le "Amministrazioni aggiudicatrici e gli Enti aggiudicatori incapaci di procedere (per il futuro) ad affidamenti diretti a quella specifica Società", e "in assenza di norma di legge abilitante, e in conformità ai principi comunitari di tutela del legittimo affidamento e di salvaguardia della *sécurité juridique*, si deve, invece, escludere che il diniego di iscrizione o la cancellazione possa produrre l'automatica caducazione degli affidamenti in essere e, a fortiori, dei contratti già stipulati".
- dall'altro lato, per i pregressi affidamenti diretti di appalti e concessione, l'Anac può esercitare i poteri di cui all'art. 211, commi 1-bis e 1-ter del "Codice dei Contratti", vale a dire può ricorrere al Giudice amministrativo e ciò a seguito delle modifiche apportate dal "Decreto Correttivo" al "Codice dei Contratti", laddove ha sostituito il c.d. "potere di raccomandazione vincolante", precedentemente riconosciuto all'Anac, con il potere di impugnare gli atti ritenuti illegittimi avanti al Giudice.

Inoltre stante il perdurare della procedura istruttoria ed in ogni caso considerando gli effetti negativi che può produrre il diniego all'iscrizione – che, a prescindere da ogni considerazione dottrinale, non "consente (...) di effettuare gli affidamenti diretti," ai sensi dell'art. 192 comma 1 secondo periodo " – si ritiene che sia necessario deliberare affidamenti in house che contemplino condizioni risolutive espresse in caso di futuro diniego, di modo che almeno siano salvaguardate le condizioni per la risoluzione del contratto senza costituire pregiudizio non solo ai terzi o alla società affidataria ma anche all'ente.

Infatti intervenuto il diniego l'affidamento in house, non essendo più consentita la sua prosecuzione, emerge la responsabilità di cui si è detto e quindi andrà revocato l'affidamento in essere. Al contrario prima del provvedimento dell'ANAC, introducendo condizioni risolutive al diniego all'iscrizione, si eliminerebbero o quantomeno si attenuerebbero gli effetti pregiudizievoli che si potrebbero determinare con la revoca dell'affidamento per l'intervenuto diniego.

Dalla consultazione dell'Elenco, in data 23.09.2020 risulta l'avvio del relativo iter istruttorio, con formalizzazione da parte dell'Autorità di un preavviso di rigetto di cui al Fascicolo n. 1086. Detta corrispondenza è stata riscontrata con nota prot. n. 45981 del 24.11.2020, con le argomentazioni a sostegno di quanto dichiarato dal RASA in occasione della domanda di iscrizione. A tutt'oggi, ma non si ha evidenza del relativo esito.

- g)** nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- h)** negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
- i)** nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni rispettare le condizioni di seguito riportate oltre alle specifiche indicazioni previste dall'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013 e smi, in materia di trasparenza:

Focus sul conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione

Al fine di compendiare oggettivamente la legittimità degli incarichi *de quibus*, la fonte principale in materia, che è l'art. 7, commi 6 e seguenti, D.Lgs. n. 165 del 2001, da cui scaturisce la necessità che vengano rispettati i seguenti criteri:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, in ossequio al principio generale secondo cui gli enti pubblici devono di norma svolgere i compiti istituzionali avvalendosi di proprio personale, le collaborazioni esterne essendo del tutto eccezionali;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e deve soddisfare esigenze straordinarie ed eccezionali; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

e) deve sussistere il requisito della "comprovata specializzazione anche universitaria", da cui si può prescindere solo in alcuni casi tassativamente identificati dalla norma.

A quanto innanzi si aggiunge la necessità di dare atto:

- dell'inserimento dell'atto di spesa nel programma degli incarichi;
- dell'accertamento preventivo che la spesa fosse compatibile con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. a), n. 2, D.L. n. 78 del 2009 (tempestività dei pagamenti);
- della previa adozione del Piano della performance ai sensi e per gli effetti dell'art. 10, comma 5, D.Lgs. n. 150 del 2009.

Oltre ai presupposti di diritto di cui innanzi, a mente dell'art. 1, comma 173, L. n. 266 del 2005, gli atti di spesa di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Obbligo che si unisce a quello previsto dall'art. 1, comma 42, L. n. 311 del 2004, che stabilisce l'obbligo di valutazione dell'organo di revisione dell'ente per gli atti di affidamento di incarichi di studio, ricerca e di consulenza, a prescindere dal valore monetario.

l) far precedere le nomine presso enti aziende società istituzioni dipendenti dal Comune da una procedura ad evidenza pubblica;

o) ampliare gli ambiti di partecipazione al procedimento coinvolgendo i cittadini fin dalle fasi iniziali del progetto, e quindi ben prima che il progetto finale sia stato selezionato, ed in particolare far precedere l'adozione dei provvedimenti in materia urbanistica, e l'approvazione degli accordi sostitutivi di procedimento od endoprocedimentali in materia urbanistica, dalla pubblicazione sul sito web comunale degli schemi di provvedimento, ed i relativi allegati tecnici, prima che siano portati all'adozione/approvazione dell'organo competente e comunque almeno 10 gg. prima, ove non disciplinato diversamente;

p) porre in essere ogni attività che implementi i flussi di informazione con le Società partecipate in modo da dare piena applicazione alla legge 190/2012 e D.Lgs n.33/2013, nonché sollecitare la piena applicazione di dette norme da parte delle Società Partecipate dal Comune.

2. nei meccanismi di attuazione delle decisioni: la tracciabilità delle attività:

- Gestione del nuovo Albo degli avvocati (in attuazione delle previsioni contenute nelle Linee Guida n. 12 dell'ANAC) per l'affidamento dei servizi legali ex art. 17, comma 1, lett. d) del Codice integranti la fattispecie del contratto d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e ss. del codice civile

Focus sull'affidamento dei servizi legali ex art. 17 co. 1 lett. d) del D. Lgs. n. 50/2016 e smi alla luce delle Linee Guida ANAC n. 12

Al riguardo le Linee Guida n. 12 dell'ANAC hanno previsto - quali migliori pratiche per l'affidamento dei servizi legali di cui all'articolo 17 del Codice dei contratti pubblici, la costituzione di elenchi di professionisti, eventualmente suddivisi per settore di competenza, previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, pubblicati sul proprio sito istituzionale.

In tal modo, infatti, l'amministrazione può restringere tra essi il confronto concorrenziale al momento dell'affidamento, con effetti positivi in termini di maggiore celerità dell'azione amministrativa. Affinché la costituzione di un elenco di professionisti sia conforme ai principi di cui all'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici è necessario che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale un avviso, finalizzato a sollecitare manifestazioni di interesse per essere inseriti nell'elenco, nel quale sono indicati i requisiti richiesti per l'iscrizione, le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco. Sarebbe auspicabile che la comunicazione della pubblicazione dell'avviso fosse trasmessa anche al Consiglio dell'Ordine del Tribunale nel cui circondario ha sede l'amministrazione, al fine di rafforzare la pubblicità della notizia.

L'iscrizione dei soggetti interessati, provvisti dei requisiti richiesti e analizzati sulla base dei curricula o da sintetiche schede riepilogative della carriera professionale, deve essere consentita senza limitazioni né temporali, né quantitative. Allo scopo di contemperare i principi di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, la stazione appaltante può prevedere che l'elenco sia ristretto e limitato ai professionisti che soddisfano al meglio, sulla base di criteri di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione previsti nell'avviso, le esigenze dell'amministrazione.

In ogni caso, l'elenco dovrà favorire un effettivo confronto concorrenziale, essere pubblicato sul sito istituzionale e ammettere la possibilità di modifiche, integrazioni e nuove iscrizioni. La selezione dall'elenco degli operatori qualificati tra cui svolgere la valutazione comparativa avviene sulla base di criteri non discriminatori, che tengano conto:

- dell'esperienza e della competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione;
- della pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione;
- del costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali. La stazione appaltante motiva la scelta del professionista inserito nell'elenco, esplicitando con chiarezza le ragioni sottese.

La stazione appaltante garantisce altresì l'equa ripartizione degli incarichi, onde evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcuni professionisti, ferma restando la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico da affidare. In relazione all'affidamenti di incarichi di minore rilevanza, ad esempio perché seriali o di importo contenuto, è possibile utilizzare il criterio della rotazione.

In ogni caso, la stazione indica in modo chiaro nell'avviso pubblico per la costituzione degli elenchi i criteri di selezione, il relativo procedimento e gli eventuali limiti al numero di incarichi conferibili.

- redigere la mappatura di tutti i procedimenti amministrativi dell'ente;
- redigere il funzionigramma dell'ente in modo dettagliato ed analitico per definire con chiarezza i ruoli e compiti di ogni ufficio con l'attribuzione di ciascun procedimento o sub-procedimento ad un responsabile predeterminato o

predeterminabile;

- completare la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo da assicurare la totale trasparenza e tracciabilità;
 - provvedere alla revisione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ente per eliminare le fasi inutili e ridurre i costi per famiglie ed imprese;
 - offrire la possibilità di un accesso on line a tutti i servizi dell'ente con la possibilità per il cittadino di monitorare lo stato di attuazione del procedimento che lo riguarda;
- rilevare i tempi medi dei pagamenti;
- rilevare i tempo medi di conclusione dei procedimenti;
 - istituire il registro unico dei contratti dell'ente redatti in forma di scrittura privata nel quale annotare in modo progressivo i dati relativi alla controparte, l'importo del contratto e la durata, ed al quale allegare la scansione del contratto sottoscritto;
 - vigilare sull'esecuzione dei contratti di appalto di lavori, beni e servizi, ivi compresi i contratti d'opera professionale, e sull'esecuzione dei contratti per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresi i contratti con le società in house, con applicazione, se del caso, delle penali, delle clausole risolutive e con la proposizione dell'azione per l'inadempimento e/o di danno;
- predisporre registri per l'utilizzo dei beni dell'amministrazione;
 - garantire giornalmente una unità di personale di polizia locale che assolva unicamente al servizio di controllo dei cambi di residenza.

3. nei meccanismi di controllo delle decisioni:

- attuare il rispetto della distinzione dei ruoli tra dirigenti ed organi politici, come definito dagli artt. 78, comma 1, e 107 del TUEL, ed il rispetto puntuale delle procedure previste nel regolamento sul funzionamento dei controlli interni, approvato con deliberazione di C.C. n.2 del 30 gennaio 2013 e modificato con deliberazione di C.C. n. 23 del 8 luglio 2013, cui si fa rinvio;
- in fase di formazione dell'atto i firmatari sono tenuti a provvedere, prima della sottoscrizione, avvalendosi della apposita *check-list*, a verificare la correttezza dell'attività istruttoria svolta;
- con riferimento agli atti degli Organi di governo, ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri resi dai dirigenti, ovvero ai rilievi formulati dal segretario, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione;
- esame completo delle pratiche che dai monitoraggi risultano scostamenti dal previsto iter.

Articolo 9 - Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere

9.1 I dirigenti, in relazione alle aree di rischio individuate all'art. 7.2 (afferenti alla selezione del contraente o a procedimenti di autorizzazione, concessione, erogazione di vantaggi economici di qualunque genere), in collaborazione con il RPCT monitorano le eventuali situazioni di conflitto di interesse che possono riguardare il personale incaricato in base a quanto richiesto dall'art. 1, comma 9, lett. e, Legge 190 del 2012 e secondo le prescrizioni del codice di comportamento.

Il Codice di comportamento approvato dall'Ente con deliberazione di G.C. n. 56 del 13 aprile 2022 detta, in particolar modo, specifici obblighi di comunicazione previsti agli artt. 7 (*Comunicazione degli interessi finanziari*), 8 (*Monitoraggio Conflitti di interesse*) e 10 (*Obbligo di astensione*), obblighi scaturenti a loro volta dagli **artt. 6 e 7 del DPR 62/2013**, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

In particolare l'art. 7 (*Comunicazione degli interessi finanziari*) stabilisce l'obbligo per i dipendenti dell'Ente di informare (all'atto di assegnazione ad un servizio e da aggiornare poi annualmente) il dirigente del Settore di appartenenza di tutti i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti e in qualunque modo retribuiti, con privati, che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

- a. *se in prima persona, o i suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;*
- b. *se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.*

L'art. 10 (*Obbligo di astensione*) dispone di comunicare al dirigente del Settore di appartenenza, per iscritto, ogni fattispecie, e le relative ragioni, di astensione dalle decisioni o dalle attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti e affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, di associazioni anche non riconosciute, di comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente ovvero in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

Con riferimento alle ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di gara, l'ANAC ha adottato le Linee Guida n. 15 recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 494 del 05 giugno 2019.

Le indicazioni fornite hanno lo scopo di favorire la diffusione delle migliori pratiche e la standardizzazione dei comportamenti da parte delle stazioni appaltanti, nell'ottica di addivenire alla corretta interpretazione e applicazione delle disposizioni di legge. Il documento prende le mosse dall'art. 42 del codice dei contratti che, al comma 2 reca: "*Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello*

svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del DPR 62/2013". L'articolo 42 del codice dei contratti pubblici si applica a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti e concessioni nei settori ordinari, sopra e sotto soglia, evidenziando che le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

9.2 DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA AI SENSI DEGLI ARTICOLI 6, COMMA 1, DEL D.P.R. 62/2013 (DA RENDERSI ALL'ATTO DELL'ASSEGNAZIONE ALL'UFFICIO)

All'atto dell'assegnazione all'ufficio, i dipendenti pubblici producono la dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 1, del D.P.R. 62/2013, da rendersi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, in ordine alle situazioni di conflitto di interessi rispetto a procedimenti autorizzativi ampliativi di sfere giuridiche (con o senza effetti economici) o a procedure di gara che potrebbero far insorgere dette situazioni, in base ai rapporti, diretti o indiretti, di **collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti** che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni.

Ai sensi dell'art. 13 co. 3 del D.P.R. 62/2013 *"il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio"*.

Le dichiarazioni di cui all'articolo 6, comma 1 e 13 co. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 62/2013 dovrebbero avere ad oggetto la sussistenza di conflitti di interesse potenziali che ad esempio, con riferimento all'ipotesi di conflitto di cui all'art. 42 del D. Lgs. n. 50/2016, potrebbero insorgere già nella fase dell'individuazione dei bisogni dell'amministrazione e ancor prima che siano noti i concorrenti.

Dette dichiarazioni conterranno l'impegno ad aggiornare in modo immediato le dichiarazioni medesime in caso di modifiche sopravvenute, comunicando qualsiasi situazione di conflitto di interesse non indicata nella dichiarazione originaria.

9.3 FATTISPECIE DIVERSE DALLE PROCEDURE DI GARA (PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA CON EFFETTI ECONOMICI O SENZA EFFETTI ECONOMICI)

Dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'articolo 6-bis della L. 241/90 e smi, dell'art. 35 bis del d. lgs. 165/2001, dell'art. 1 co. 9 lett. e) della L. n. 190/2012, degli artt. 7, 13 (per i dirigenti), art. 14 e 16 del DPR n. 62/2013.

Ferme restando le dichiarazioni di cui all'articolo 6, comma 1 e 13 comma 3 del D.P.R. 62/2013 (queste ultime relative ai soli dirigenti), sarebbe auspicabile che in corso d'anno, ciascun dirigente in relazione ai procedimenti di propria afferenza o di differenza di ciascun dipendente, curi l'acquisizione di apposite dichiarazioni ai sensi dell'articolo 6-bis della L. 241/90 e smi, dell'art. 35 bis del D. Lgs. 165/2001, dell'art. 1 co. 9 lett. e) della L. n. 190/2012, degli artt. 7 e 14 del DPR n. 62/2013.

Dette dichiarazioni dovranno essere acquisite, raccolte, protocollate e conservate all'interno del fascicolo relativo al singolo procedimento e delle stesse occorrerà dare evidenza anche negli atti monocratici e collegiali oggetto di adozione.

Le stesse conterranno:

- l'impegno ad aggiornarle tempestivamente in occasione di qualsivoglia variazione sopravvenuta dei fatti dichiarati;
 - l'indicazione delle sanzioni disciplinari, amministrative e penali applicabili in caso di falsa dichiarazione e di inosservanza delle disposizioni di legge.

9.4 PROCEDURE DI GARA

9.4.1 Dichiarazione sostitutiva riferita alla singola procedura di gara

Ferme restando le dichiarazioni di cui all'articolo 6, comma 1 e 13 comma 3 del D.P.R. 62/2013 (queste ultime relative ai soli dirigenti), sarebbe auspicabile che all'atto del conferimento dell'incarico, i soggetti (personale della stazione appaltante o di un prestatore di servizi) che siano coinvolti in una qualsiasi fase della procedura di affidamento (programmazione, progettazione, preparazione dei documenti di gara, selezione dei concorrenti, aggiudicazione, sottoscrizione del contratto, esecuzione, collaudo, pagamenti), così come meglio definiti nella mappatura dei processi afferenti a detta Area, rendano una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in ordine alle situazioni di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere dette situazioni.

La dichiarazione dovrebbe contenere, altresì:

- la definizione di conflitto di interesse prevista dall'articolo 42 del codice dei contratti pubblici e i riferimenti normativi pertinenti;
- l'impegno a comunicare qualsiasi conflitto di interesse, anche potenziale, che insorga successivamente, ad esempio durante la procedura di gara o nella fase esecutiva del contratto;
- l'impegno ad astenersi prontamente dall'adozione di qualunque atto della procedura nel caso in cui emerga un conflitto di interesse;

- l'indicazione delle sanzioni disciplinari, amministrative e penali applicabili in caso di falsa dichiarazione e di inosservanza delle disposizioni di legge.

La dichiarazione dovrebbe essere rilasciata da ogni soggetto che interviene nella procedura di gara, quale i membri degli organi politici laddove adottino atti di gestione, il RUP, i membri del collegio tecnico, i membri della commissione di gara e il segretario, il responsabile della sicurezza, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, il direttore dei lavori o dell'esecuzione del contratto, il collaudatore, il soggetto che sottoscrive il contratto per conto della stazione appaltante, il soggetto che provvede al pagamento dei corrispettivi, il soggetto incaricato del monitoraggio dell'esecuzione del contratto.

Al fine di assicurare che il conferimento degli incarichi attinenti alla procedura di gara sia effettuato in assenza di conflitti di interessi, sarebbe auspicabile subordinare la nomina all'acquisizione della dichiarazione sostitutiva sull'assenza di conflitti di interesse resa dal soggetto individuato.

La dichiarazione della sussistenza del conflitto di interesse comporta l'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di affidamento e, in ogni caso, l'impossibilità per l'amministrazione di conferire l'incarico al soggetto interessato. Se il conflitto di interesse si manifesta successivamente al conferimento dell'incarico, conduce alla revoca dello stesso e alla nomina di un sostituto. È auspicabile che le dichiarazioni acquisite siano raccolte, protocollate e conservate all'interno del fascicolo relativo alla singola procedura e che le stesse siano aggiornate tempestivamente in occasione di qualsivoglia variazione sopravvenuta dei fatti dichiarati.

9.4.2 Comunicazione del conflitto di interesse in riferimento a una specifica procedura di gara

I soggetti di cui al precedente paragrafo sono tenuti a comunicare immediatamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza e al RUP il conflitto di interesse che sia insorto successivamente alla dichiarazione di cui al precedente paragrafo. Il RUP rende la dichiarazione al soggetto che l'ha nominato e al proprio superiore gerarchico.

È auspicabile che la comunicazione sia resa per iscritto e protocollata per acquisire certezza in ordine alla data.

L'omissione della comunicazione di cui all'articolo 42, comma 3, del codice dei contratti pubblici integra un comportamento contrario ai doveri d'ufficio sanzionabile ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013

La dichiarazione sostitutiva in ordine alle situazioni di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere dette situazioni (di cui al paragrafo 9.4.1) e la comunicazione del conflitto di interesse (di cui al paragrafo 9.4.2) contengono la dichiarazione di astensione dalla partecipazione alla procedura di affidamento.

La partecipazione alla procedura da parte del soggetto che versi in una situazione di conflitto di interessi comporta l'insorgere delle responsabilità individuate all'articolo 42, comma 3, del codice dei contratti pubblici.

Il responsabile dell'ufficio di appartenenza del soggetto interessato o, nel caso di dirigente, il RPCT, è chiamato a valutare, in contraddittorio con il dichiarante, se la situazione segnalata realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Il dirigente competente o il RPCT (a seconda che il conflitto segnalato riguardi un dipendente o un dirigente) nomina un sostituto oppure, in carenza di idonee figure professionali, avoca a sé la funzione.

La valutazione dovrebbe essere effettuata tenendo in considerazione le ipotesi previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e ogni altro caso in cui sussistano gravi ragioni di convenienza.

In particolare, sarebbe opportuno valutare se la causa di astensione sia grave e metta in pericolo l'adempimento dei doveri di integrità, indipendenza e imparzialità del dipendente, considerando, altresì, il pregiudizio che potrebbe derivare al decoro e al prestigio dell'amministrazione di appartenenza.

I componenti degli organi politici delle amministrazioni aggiudicatrici che partecipano alla procedura di gara mediante l'adozione di provvedimenti di autorizzazione o approvazione e versino in una situazione di conflitto di interessi si astengono dal partecipare alla decisione dell'organo collegiale, nel rispetto della normativa vigente.

Detta disposizione si pone poi in stretta connessione con l'articolo 80, comma 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

In occasione della predisposizione dei report quadrimestrali, ciascun dirigente in autovalutazione dovrà effettuare il monitoraggio sulle situazioni di conflitto di interesse; in sede di redazione della relazione annuale da redigere e trasmettere al RPCT entro il 30 novembre di ciascun anno, ogni Dirigente dovrà rendicontare la propria attività in ordine al monitoraggio effettuato sulle situazioni di conflitto di interesse, evidenziando le situazioni di conflitto e le ipotesi di soluzione adottate dai dirigenti stessi, eventualmente, in accordo con il RPCT.

Resta ferma l'eventuale attività ispettiva esercitata in ogni caso in cui insorga il sospetto della non veridicità delle informazioni ivi riportate o in caso di segnalazione da parte di terzi. I controlli sono svolti in contraddittorio con il soggetto interessato mediante utilizzo di banche dati, informazioni note e qualsiasi altro elemento a disposizione della stazione appaltante.

Annualmente, le medesime dichiarazioni, dovranno essere compilate anche dai Dirigenti di settore e debitamente raccolte, protocollate e conservate agli atti secondo quanto innanzi indicato.

Degli esiti del monitoraggio viene dato conto nella relazione annuale da pubblicare entro il 15 dicembre di ciascun anno.

Per quanto concerne il triennio 2022-2024, ciascun Dirigente di Settore dovrà potenziare - l'azione di monitoraggio del rispetto delle indicazioni in materia di conflitto di interesse, procedendo eventualmente con controlli a campione. In caso di segnalazione da parte di terzi e, comunque, in ogni caso in cui insorga il sospetto della non veridicità delle informazioni ivi riportate, potrà procedersi anche a controlli di secondo livello da parte del RPCT.