



COMUNE DI SAN VINCENZO VALLE ROVETO
PROVINCIA DI L'AQUILA

Comune Mortano ex art. 27, comma 1, D.lgs. 18.08.2000, n. 267

Via G. Marconi n. 7

E-mail: segretario@pec.comune.sanvincenzovalleroveto.aq.it (posta certificata)

TEL. 0863/95.81.14 - 95.85.24 FAX 0863 / 958369 C.F. n. 00217860667

OGGETTO: **P.T.C.P. – L. 6.11.2012, n. 190; art. 1, commi 4 e ss.**

Al Sindaco Ing. Giulio Lancia

Ai Sig.ri Assessori

p.c. Ai Sig.ri Responsabili dei servizi

La legge 6-11-2012 n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, chiama tutte le pubbliche amministrazioni ad una serie di adempimenti pressanti ed inderogabili, volti a contrastare non soltanto i fenomeni corruttivi in senso stretto ma, come sottolineato in più sedi (Cfr., per tutti, P.N.A.¹ 2.1, p. 13), a moralizzare la vita amministrativa. Infatti, secondo le direttive dello stesso P.N.A., *“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.”*.

Così latamente intesa la materia coinvolge alla radice tutta l'attività amministrativa ed impone adozione di misure incisive.

Purtroppo però la normativa appare essa stessa lacunosa e contraddittoria. Senza entrare nel merito dell'ambito penalistico sul quale pure sono stati sollevati, sin dall'inizio, dubbi da fonti della massima autorevolezza², sul piano squisitamente operativo le nuove disposizioni creano enormi problemi alle amministrazioni, specie le più piccole.

Per le amministrazioni locali, in particolare, la situazione appare particolarmente allarmante. Tutti i documenti prodotti dalle sedi istituzionali più autorevoli ignorano o liquidano in

¹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/settembre/11092013--approvato-dalla-civilt-il-pna.aspx>

² Vedi relazione Rel. n. III/11/2012 dell'Ufficio studi della Corte di Cassazione 15 novembre 2012 http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2012/11/Relazione_III_11_12.pdf

maniera purtroppo superficiale le peculiari condizioni operative di questo livello della P.A.. Nel P.N.A. non v'è cenno significativo della questione "piccoli comuni".

Compulsando attentamente il Piano ed i suoi allegati, si trova men che fuggevole accenno "espresso" a questa specifica realtà istituzionale ed operativa a pag. 54 dell'allegato 1).

Anche nell'intesa raggiunta in sede di "Conferenza Unificata" il 24 luglio 2013, atto rep. 79/CU, al termine del paragrafo 2 si fa generico accenno alla "*necessità di tener conto della specificità degli enti di piccole dimensioni*". In realtà, a siffatto, inevitabile riconoscimento astratto, non fa seguito alcuna indicazione operativa concreta se non la generica osservazione per cui si "*richiede l'introduzione di forme di adattamento e l'adozione di moduli flessibili rispetto alle previsioni generali*". A questa scontata considerazione, in realtà, non segue alcuna concreta indicazione operativa se non per quanto attiene ad una – per altro apodittica e quindi immotivata – affermazione circa la possibilità che il Segretario comunale possa "concentrare" in sé funzioni (nella specie quella di "*responsabile dell'U.P.D.*" e di "*responsabile della prevenzione della corruzione*") che, a ben vedere, contrasta con la *ratio* della normativa, che richiede sia un sufficiente grado di autonomia dal vertice politico del dirigente da preporre al contrasto dei fenomeni corruttivi, sia un ruolo univoco e trasparente, che eviti l'eccessiva concentrazione di ruoli e di funzioni, tra esse scarsamente compatibili. In questo senso sono significative le indicazioni recate dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica 25.01.2013, n. 1. In primo luogo essa riconosce come "*importante che la scelta ricada su un dirigente che si trovi in una posizione di relativa stabilità, per evitare che la necessità di intraprendere iniziative penetranti nei confronti dell'organizzazione amministrativa possa essere compromessa anche solo potenzialmente dalla situazione di precarietà dell'incarico*". E' notorio, invece, che il segretario comunale (per altro individuato specificamente dall'art. 1, comma 7, della L. 190/2012, come il funzionario naturalmente vocato alla funzione di prevenzione della corruzione negli enti locali) soggiace ad un incisivo e molto discusso regime di *spoils system* che ne lede pesantemente l'immagine di autonomia, al punto che la stessa CIVIT (ora ANAC) non lo reputa idoneo a far parte dell'OIV in quanto il segretario, tra l'altro, "*dipende funzionalmente dal Sindaco*" (cfr. parere reso su quesito del comune di Pastrengo <http://www.anticorruzione.it/?p=1556> ed analogamente parere reso su quesito posto dal comune di Cantù, <http://www.anticorruzione.it/?p=2552>), in cui si ribadisce che il segretario non vanta i sufficienti requisiti di "*indipendenza*" dall'organo politico) e certamente la funzione di contrasto alla corruzione (soprattutto se il concetto di corruzione deve intendersi "*in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*", come conferma la citata circolare n. 1/2013) non può ritenersi funzione meno delicata rispetto a quella demandata all'OIV. Per altro verso la stessa circolare 1/2013, pur richiamando il fatto oggettivo che negli "*enti locali, il criterio di designazione è indicato direttamente dalla legge, la quale prevede che il responsabile «è individuato, di norma, nel segretario comunale*", non manca di sottolineare come "*nell'effettuare la scelta*" del responsabile "*occorre tener conto dell'esistenza di situazioni di conflitto di interesse*". Scendendo nei dettagli, la stessa circolare cita come caso esemplare (ma certamente non unico) quello del responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.), invitando a "*riflettere attentamente*" "*sull'opportunità che venga nominato responsabile della prevenzione il dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, situazione che*

parrebbe realizzare un conflitto di interesse e quindi un'incompatibilità. Si tratta di una situazione questa che nei comuni più piccoli si verifica strutturalmente. Di fatto, questi sommari accenni, confermano l'estrema difficoltà di conciliare principi e soprattutto situazioni concrete che appaiono sulla carta difficilmente conciliabili. Il segretario comunale, proprio negli enti più piccoli, risulta gravato di funzioni plurime che ne rendono opachi ruolo ed attività. Si pensi, a tacere di specifiche e diffuse situazioni locali, che la recente normativa (cfr. art. 1, D.L. 09.02.2012, n. 5) finisce di fatto per attribuire ai segretari comunali la delicatissima funzione di responsabili procedimentale di ultima istanza³ in tutte le materie di cui si occupa un "ente a fini generali" quale è il Comune.

Di fronte a questa conclamata e molto problematica evidenza, si potrebbe rispondere con l'argomento che la legge (art. 1, comma 7, secondo periodo, L. 190/2012) consente di derogare alla designazione del segretario prevista in via generale, consentendo - in base a "diversa e motivata determinazione" - di individuare diverso funzionario. In realtà si tratta di una facoltà di scelta solo apparente, attese le non minori controindicazioni cui sarebbe soggetta l'opzione alternativa. Insomma, la soluzione alternativa si limiterebbe solo a spostare il problema e non a risolverlo realmente. Di norma, negli enti minori i responsabili dei servizi sono gravati anch'essi di competenze plurime, che ne opacizzano il ruolo. E comunque la ratio della normativa induce ad individuare il "responsabile della prevenzione della corruzione" tra "i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia" e quindi tra i ranghi più elevati della dirigenza statale per la delicatezza di funzioni che l'incarico richiede. Ne discende che in sede locale risulterebbe estremamente difficile privilegiare un funzionario di livello sub dirigenziale rispetto al segretario comunale. Inoltre, la legge sembra postulare una superiore preparazione in materia giuridico-amministrativa cui deve essere correlato un adeguato discernimento in materia di trasparenza e di regole procedurali che - specie negli enti minori - è più difficile trovare tra i responsabili dei servizi. Più in dettaglio, sembra richiedersi, specie in sede di approntamento del Piano di prevenzione ma anche nella sua gestione, una adeguata conoscenza delle complesse regole procedurali che disciplinano le attività degli enti, nei cui interstizi si possono annidare (e di fatto statisticamente si annidano) i meccanismi di innesco degli episodi di malaffare amministrativo. A ciò aggiungasi che il segretario comunale, per come l'ufficio viene prefigurato dalla normativa vigente (art. 97 D.lgs. n. 267/2000), si colloca in una posizione istituzionale e presenta attitudini funzionali e professionali che lo lasciano comunque preferire rispetto ad altri funzionari presenti "in loco", la cui designazione in alternativa al segretario porrebbe questioni di principio e pratiche non di poco momento.

Ma le criticità non si addensano soltanto in ordine all'individuazione del "responsabile". Anche e soprattutto le predisposizioni del piano solleva preoccupazioni e perplessità specie in un contesto che richiama costantemente alla semplificazione e mette in guardia dal rischio di cadere nel vizio dell'autoreferenzialità. Così l'eccessiva formalizzazione imposta da un piano meticoloso e dettagliato, intervenendo in una struttura operativa modesta e ridotta

³ Cfr. comma 9bis inserito nell'art. 2 della L. 07.08.1990, n. 241, secondo cui: "Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione", che finisce per concentrare sul segretario dei piccoli comuni (strutturalmente privi di apparati amministrativi a doppio livello) ogni sorta di competenza, facendone così una sorta di innaturale "inbutto" organizzativo e funzionale, assolutamente incompatibile non solo con i canoni enunciati dalla pluricitata circolare FP n. 1/2013 ma con gli stessi fondamentali principi di razionale organizzazione degli uffici pubblici e di "professionalità" (cfr. ,per tutti, art. 89, comma 1, D.lgs. 18.08.2000, n. 267) che dovrebbero invece informare tutte le strutture pubbliche.

all'osso, rischia soltanto di irrigidire ulteriormente capacità operative già pesantemente condizionate da rigidità strutturali proprie dei plessi amministrativi più piccoli. In ogni caso, tali adempimenti da un canto rischiano di risultare pletorici rispetto ad una reale opera di prevenzione del malaffare e nel contempo anche inefficaci.

Abbiamo già visto come la "Conferenza Unificata" del luglio scorso avesse presente la sussistenza di "criticità" legate alle "specificità degli enti di piccole dimensioni", senza però fornire alcun, sia pur minimo apporto collaborativo o indicazione utile.

Ancora più imbarazzante sul punto il documento emanato da ANCI alla vigilia della scadenza del termine del 31 gennaio 2014, fissato per l'adozione del piano anticorruzione, e denominato "Informativa sull'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione" in

<http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.anci.it%2FContenuti%2FAllegati%2FInformativa%2520adozione%2520piano%2520anticorruzione.pdf&ei=MXPF7Uv37HsfRtQbg3ID4Cw&usq=AFQjCNFAdA-AIqIgoZSjwWTK387iMDYDeg>.

Tale "informativa" si conclude così: "Nel caso di enti di piccole dimensioni, va valutata l'opportunità di procedere alla redazione di un Piano unico a livello di Unione; ciò in considerazione non solo del vigente quadro legislativo che impone ai piccoli comuni l'esercizio associato delle funzioni ma anche in considerazione della maggiore possibilità, derivante dal coinvolgimento di più soggetti e di più competenze, di favorire un naturale stimolo alla prevenzione dei fenomeni corruttivi."

Come è evidente siamo di fronte ad una soluzione solo apparente che si limita a spostare il problema e non a risolverlo. Anzi, a rigore, si tratta di una ulteriore complicazione della questione perché suppone come soluzione la "redazione di un piano a livello di Unione" ossia la previa creazione di un'unione di comuni che è comunque un ente di secondo grado rispetto alle singole municipalità, al momento obbligate all'adozione del piano. Si tratta poi di una complicazione, al presente per nulla suffragata dalla normativa, in quanto l'unione di comuni è solo una delle "forme organizzative" attraverso cui si può attuare il c.d. "esercizio associato delle funzioni". Per altro verso, dopo la recente proroga dei termini di cui al comma 31-ter dell'art. 14 del D.L. 31.05.2010, n. 78, vi è un evidente sfalsamento tra l'avvio delle "gestioni associate" ed il termine del 31 gennaio previsto dal comma 8 dell'art. 1 della L. 190/2012. Sta di fatto che all'atto della predisposizione di questo documento non esistono le condizioni ipotizzate nel documento ANCI ossia l'esistenza di una Unione di Comuni né se ne prevede a breve la creazione. Sotto ulteriore profilo appare sorprendente anche l'altro assunto presente nell'informativa ANCI. L'enunciato appare logicamente claudicante in relazione alla seguente affermazione ivi riportata: "...in considerazione della maggiore possibilità, derivante dal coinvolgimento di più soggetti e di più competenze, di favorire un naturale stimolo alla prevenzione dei fenomeni corruttivi...", il cui compiuto significato resta alquanto criptico già in termini testuali. Ma, anche evitando di fare le pulci al costrutto lessicale, resta un'affermazione – se non incomprensibile – almeno indimostrata o quantomeno "apodittica". Non si comprende, infatti, perché il solo "coinvolgimento di più soggetti e di più competenze" possa "favorire un naturale stimolo alla prevenzione dei fenomeni corruttivi". Se fosse vero tale assunto ne deriverebbe automaticamente che al crescere della dimensione degli enti (in cui sono presenti naturalmente più soggetti e più competenze) dovrebbe crescere la prevenzione dei fenomeni corruttivi. Tesi che – almeno a stare a quanto si legge dalla cronaca quotidiana – appare quantomeno azzardata.

Il suggerimento appare oggettivamente inutilizzabile. Resta il fatto che, pur riconoscendosi la peculiarità degli enti minori e le difficoltà di elaborare uno strumento adeguato alle troppe esili strutture colà esistenti, nessun concreto sostegno o contributo operativo viene fornito.

Nella ricerca di fonti che potessero autorevolmente supportare la difficile opera di redazione di un documento adeguato alla dimensione della struttura operativa locale si è fatto riferimento alle “linee guida operative” messe a punto, espressamente per le “amministrazioni comunali”, da ReteComuni, in collaborazione con l’Associazione Avviso Pubblico ed ANCI Lombardia (in: <http://www.retecomuni.it/legalita/rilasciate-le-linee-guida-operative-sui-piani-anticorruzione/>). Ebbene anche in questo caso la consultazione del pur ponderoso documento è risultata inefficace e frustrante.

L’incipit del documento è incoraggiante: “*Le presenti Linee Guida sono uno strumento finalizzato a supportare i Comuni nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione richieste dalla legge 190/2012*” (così pag. 8, par. 1.1, Che cosa sono queste Linee Guida).

Ma appena dopo, nel par. 1.2 e sempre a pagina 8, si chiarisce: “*Le Linee Guida non sono una raccolta di documenti, modelli, elenchi di attività a rischio, che possono essere “copiate” ed applicati alla singola amministrazione.*”. Precisandosi, senza possibilità di equivoci, che: “*Infatti, le forti differenze che intercorrono fra i Comuni (soprattutto in termini di disponibilità di risorse e di complessità organizzativa) impediscono di definire soluzioni valide per tutte le amministrazioni.*”.

Anche in queste “linee guida” la questione dei piccoli comuni è sostanzialmente elusa, tranne che per marginali accenni a questioni notorie. Per esempio, a pagina 11 si fa mero richiamo a quanto già affermato dalla circ. F.P. 1/2013 a proposito della cumulabilità da parte del segretario delle funzioni di U.P.D. e di responsabile anticorruzione. Analogamente a pag. 66, si affronta la questione della “rotazione del personale” con fugace riferimento ai “Comuni di medie e piccole dimensioni”. Ma il suggerimento fornito appare anche qui vago, assolutamente interlocutorio e forse anche inefficace⁴.

Rimane quindi la constatazione della estrema difficoltà di redigere un documento che sia utile all’amministrazione senza condizionarne eccessivamente l’operatività già compromessa dalla strutturale rigidità di una organizzazione ridotta all’osso e da un esasperato carico di adempimenti, spesso starati ed incongrui rispetto alle oggettive capacità operative di enti di queste dimensioni.

Sotto questo punto di vista non si possono non richiamare, condividendole pienamente, le preoccupazioni espresse finanche da ANAC nel suo “Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012” <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Rapporto-attuazione-l-n-190-2012-ANAC.pdf> e precisamente a pag. 8, dove testualmente si riconosce che: “*Anche l’immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal dlgs n. 33/2013,*

⁴ Si afferma testualmente: “*Quando la rotazione non è applicabile, è comunque consigliabile introdurre altre misure di prevenzione che, combinate fra loro, possono garantire un efficace trattamento del rischio. Per esempio, si potrebbero introdurre misure trasversali di prevenzione (ad esempio misure di trasparenza ulteriori rispetto a quelle obbligatorie ai sensi del dlgs. 33/2013)*”. Generico appare l’accento a queste non meglio specificate “misure trasversali di prevenzione” e l’esemplificazione adottata (“*misure di trasparenza ulteriori rispetto a quelle obbligatorie ai sensi del dlgs. 33/2013*”) appare inefficace, atteso che proprio nei comuni minori il rapporto sostanzialmente *face to face* tra cittadinanza e funzionari e lo stringente e diretto “controllo sociale” esercitato dai cittadini in ragione della immediatezza di rapporti rende tali misure del tutto ultronee. In verità in sede locale è immediatamente verificabile il continuum: centro decisionale, *decisum* amministrativo e conseguenti misure operative. Il cittadino residente nei piccoli enti cioè non ha bisogno di consultare report nell’albo on-line ma è, nella stragrande maggioranza dei casi, in grado di verificare di persona quanto accade senza il *medium* della formalizzata comunicazione istituzionale.

l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerosi dubbi e incertezze interpretative". Si tratta, si badi bene, di considerazioni relative ai soli obblighi di trasparenza e di fatto vevoli per la generalità delle amministrazioni pubbliche. Figurarsi quanto più esse rilevano per i comuni minori.

Resta quindi ineludibile qui il problema della eccessiva uniformità e rigidità di adempimenti che rischiano di soffocare proprio gli enti con strutture più deboli sia in termini quantitativi che qualitativi ed il Comune di San Vincenzo Valle Roveto appartiene, per dimensione demografica e per struttura organizzativa, al segmento dei comuni "minori". Il sovraccarico di adempimenti e di atti rischia di innescare esso stesso situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione. Spiace dirlo ma si vive nella imbarazzante condizione di sentirsi soggetti ad una inquietante situazione di *sollicitatio ad turpia*.

Per evitare di sovraccaricare l'ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti che possono nuocere a quell'obiettivo di "buon andamento" che rappresenta il canone superiore cui deve conformarsi l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione si punta l'accento essenzialmente ad alcune misure di base, essenziali e sintetiche. Anche perché, gli ormai incalzanti obblighi derivanti dall'osservanza delle disposizioni in materia di "gestioni associate", connesse anche a quanto sarà previsto nel DDL Del Rio (atto Senato n. 1212), imporranno a breve un radicale ripensamento di tutta l'organizzazione e l'attività amministrativa locale.

La premessa fondamentale è il recepimento del codice di comportamento approvato con D.P.R. 16-4-2013 n. 62.

Si ritiene superfluo intervenire incisivamente su un testo, quello di cui al citato DPR, che appare sufficientemente dettagliato e comunque idoneo ad indurre comportamenti virtuosi negli operatori.

Si fa eccezione per il seguente punto:

La previsione dell'art. 4, comma 5, del citato D.P.R. n. 62, è corretta localmente come segue: *per regali di modico valore accettabili si intendono nell'amministrazione di San Vincenzo Valle Roveto gadget strettamente legati all'attività d'ufficio, come: penne, agende, chiavi USB, pubblicazioni. Il valore di tali gadget non deve comunque mai superare i 20€, eccezion fatta per le pubblicazioni che possono raggiungere i 100 €. Sono accettabili altri omaggi che chiaramente si connotano come mero atto di gentilezza o di cortesia. In ogni caso il loro valore non può eccedere mai il limite dei 20€.*

Per il resto, in questo Ente non è pensabile applicare il criterio della rotazione negli incarichi per l'oggettiva rigidità strutturale e funzionale della dotazione organica.

I funzionari in servizio restano ancorati agli uffici di appartenenza per formazione, inquadramento giuridico, esperienza e titoli di studio. L'elementare rispetto del principio di "professionalità" che deve improntare l'organizzazione degli uffici (per tutti ved. art. 89, comma 1, del TUEL) in vista di una effettiva applicazione del principio di "buon

andamento”, impedisce di applicare – ad una struttura rigidamente ripartita – l’auspicato metodo della “rotazione degli incarichi”, che in questo Ente avrebbe effetti destabilizzanti⁵.

Al momento la struttura dell’ente è, infatti, così organizzata: una area amministrativa che si occupa dei servizi demografici, statistici, leva militare, servizio elettorale, polizia locale, commercio, Tassa sui rifiuti solidi urbani e TOSAP, concessioni cimiteriali e servizi sociali (cui è preposto un funzionario di cat. D, in possesso di laurea in giurisprudenza); una area economico-finanziaria che si occupa di contabilità, finanza, gli altri tributi locali non gestiti dall’area amministrativa, gestione economica dei rapporti di lavoro e delle pratiche pensionistiche e tributarie connesse (cui è preposto un funzionario di cat. D, in possesso di laurea in economia e commercio); un’area tecnico- manutentiva che si occupa della gestione del patrimonio pubblico: alloggi ERP e baracche asismiche in primo luogo ma anche viabilità, servizi pubblici locali a rete e gestione dei relativi impianti, altri impianti pubblici, edilizia, urbanistica ed ambiente (cui è preposto un funzionario di cat. C, che presta servizio a tempo parziale grazie ad una intesa con il Comune di Morino, nelle forme e nei limiti di cui all’art. 1, comma 557, della legge 311/2004); area tecnica-LL.pp. e servizi catastali che si occupa di tutti i lavori pubblici, relative progettazioni, direzioni dei lavori, stime e relativi adempimenti statistici (cui è preposto un funzionario ex art. 110, comma 2, del TUEL, con rapporto di lavoro a tempo parziale e, ovviamente, a tempo determinato).

Specialmente riguardo le materie “tecniche” il principio di “specializzazione professionale” assume carattere più cogente anche in base a precise disposizioni normative ed amministrative⁶.

L’estrema semplificazione dell’organizzazione favorisce la linearità (se non negli aspetti giuridici imposti spesso da normative spesso ridondanti e contraddittorie) dei procedimenti istruttori e decisionali, l’imputazione unipersonale della relativa responsabilità, consente ai cittadini ed agli organi interni l’immediata individuazione dell’agente, senza che siano necessarie particolari attività di monitoraggio o di rilevazione che rischierebbero solo di aggravare inutilmente i procedimenti e di appesantire l’azione amministrativa, elevando il già abnorme tasso di autoreferenzialità e burocratizzazione imposto dalle normative vigenti.

⁵ Vale ricordare quanto espressamente ed opportunamente riconosciuto dalla giurisprudenza che si è occupata della questione: *“E non si deve nemmeno dimenticare che la rotazione non è sostanzialmente praticabile nei Comuni di più ridotte dimensioni, nei quali solitamente sono presenti in organico solo un ragioniere (il quale deve evidentemente essere posto a capo del settore finanziario) e un tecnico diplomato o laureato (il quale si deve occupare dei settori LL.PP., protezione civile, urbanistica, etc.)”*, così esemplarmente: **TAR Marche 23.05.2013, n. 370**.

⁶ Si ricorda brevemente la complessa vicenda della c.d. “differenziazione” tra l’esercizio delle funzioni “urbanistico-edilizia” e quella “paesaggistica” il cui disimpegno impone la presenza di personale dotato di adeguata preparazione tecnico-scientifica (come recita l’art. 146, comma 6, del D.lgs. 22.01.2004, n. 42) ossia di titoli di studio propri delle materie tecniche (ingegnere, architetto, geometra, dottore agronomo o forestale ...) non altrimenti surrogabili. In sede di applicazione di tale normativa la Regione Abruzzo (tra le altre) ha espressamente stabilito che tali funzioni debbano essere svolte *“da una struttura o da una specifica professionalità scelta tra tecnici in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell’intervento da realizzare, abilitato all’esercizio della professione o, in assenza di questa, da un funzionario con idonea professionalità e con esperienza in materia paesaggistica presso le pubbliche amministrazioni (laureati e diplomati in materie tecniche: architetti, ingegneri, geometri e soggetti aventi titoli equipollenti), interna alla dotazione organica dell’Ente delegato (contratti a tempo determinato e/o indeterminato)”*. Così **Deliberazione della Giunta Regionale 27.11.2008, n. 1152**. Come si vede, nella concretezza dell’agire, quello che rileva non è il dato dell’inquadramento formale del lavoratore ai sensi del CCNL ma la specifica professionalità posseduta, corroborata dal corrispondente titolo di studio. Vale anche segnalare la **deliberazione AVCP 24.02.2011, n. 24**, che – proprio in forza del principio di stretta “professionalità” richiesta nelle materie tecniche (nella specie in materia di LLPP) – ha riconosciuto che *“l’individuazione del segretario comunale quale responsabile del procedimento non risulta conforme alle disposizioni di cui all’art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., che invece richiede la qualifica di tecnico per ricoprire tale incarico. Una diversa interpretazione della norma ne snuerebbe il contenuto precettivo-indicativo per gli operatori del settore, svuotandola di significato effettivo”*.

Sotto questo punto di vista non possono non invocarsi i principi codificati nell'art. 1 della L. 7.08.1990, n. 241, e s.m.i., ed in particolare – in questo specifico punto - quello di “economicità” dell'attività amministrativa (intesa come risparmio di attività amministrativa⁷) e di *divieto di aggravamento dei procedimenti* sanciti nei commi 1 e 2 dell'art. 1 citato.

Per altro verso, l'appena menzionata legge n. 241/1990 costituisce stella polare dell'azione amministrativa, in quanto diretta applicazione dei principi di “buon andamento” e di “imparzialità” stabiliti dall'art. 97 della Costituzione. In questo senso l'amministrazione deve impegnarsi ad aggiornare il vigente regolamento relativo all'accesso, in modo da renderlo conforme con le più recenti innovazioni normative che hanno esteso il diritto di accesso ed ostensibilità degli atti amministrativi rispetto a quanto previsto all'origine dalla stessa legge n. 241/1990.

In ogni caso, i principi ispiratori e le precise disposizioni dettate da tale legge definitivamente attuati in sede locale possono concorrere certamente a prevenire i fenomeni di malaffare e di devianza dal corretto agire amministrativo. Si raccomanda quindi agli uffici ed agli amministratori di conformare la propria azione individuale e collegiale ai principi ed alle norme dettate dalla legge n. 241/90 ed in particolare a quelli riconosciuti dal pluricitato art. 1.

A cascata, può risultare importante per la prevenzione ed il contrasto del malaffare e della corruzione l'applicazione delle regole di trasparenza stabilite dal D.lgs. 14.03.2013, n. 33 e di quelle sulle incompatibilità degli incarichi previste dal D.lgs. 08.04.2013, n. 39.

Anche se qui, vale ribadirlo, più che complicati sistemi di comunicazione online vale il “controllo sociale” direttamente esercitato dalla cittadinanza, la quale è immediata spettatrice di ogni scelta amministrativa senza necessità di alcun medium sofisticato. Anzi, attesa la composizione del tessuto sociale, media eccessivamente sofisticati (soprattutto quelli legati alle comunicazioni di ultima generazione, internet e social network) rischiano di non raggiungere larga fascia della popolazione locale, meno giovane e meno istruita.

Per gli amministratori locali vigono poi gli stringenti obblighi già previsti dall'art. 78 del D.lgs. 18.08.2000, n. 267.

Un'altra regola che deve essere doverosamente richiamata e soprattutto applicata concretamente in sede operativa è quella della separazione tra le attività gestionali, riservate agli uffici e quelle di indirizzo e controllo riservate agli organi politici, per evitare sovrapposizione e commistione di ruoli.

La materia certamente più esposta a rischio in questa amministrazione (come in altre) è quella degli appalti pubblici. Ma in tale ambito occorre tenere presente che questo Comune ha già deliberato per devolvere le più rilevanti competenze (cfr. deliberazione C.C. n. 13/2013) alla Centrale Unica di Committenza. Anche in regime di C.U.C. residuano tuttavia le competenze di cui all'ultimo periodo del comma 3.bis dell'art. 33 del codice dei contratti (D.lgs. n. 163/2006), come introdotto dal comma 343 dell'art. 1 della L. 27.12.2013, n. 147, per le «*acquisizioni di lavori, servizi e forniture, effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché nei casi di cui al secondo periodo del comma 8 e al secondo periodo del comma 11 dell'articolo 125*» dello stesso codice dei contratti. Si tratta, in realtà, di una deroga in extremis che pone almeno due ordini di problemi. In termini

⁷ Per il riconoscimento esplicito che il “risparmio di attività amministrativa” costituisca “attuazione del principio di economicità di cui all'art. 1 della L. 241/1990” ved., *ex alteris*, TAR Lazio, sez. 1 ter Roma, 26.05.2006, n. 3916 e TAR Campania, sez. II Napoli, 15.04.2004, n. 5659.

pratici tale eccezione al regime C.U.C. si rivela essere molto più che una eccezione. In effetti, per le dimensioni dell'amministrazione e per il "volume dei propri affari", quella che per la norma appare un'eccezione qui, in realtà, è la regola, in quanto quasi tutti gli affidamenti di servizi, forniture e lavori che ricorrono localmente ricadono nel regime extra CUC.

Dal punto di vista di principio la norma del citato comma 343 disorienta parecchio sulle effettive e definitive volontà del legislatore, il quale – come è noto – non soltanto aveva optato per la Centrale Unica di Committenza ma, ancora più incisivamente, impone ai comuni minori "l'esercizio associato delle funzioni fondamentali". Ora viene da chiedersi che senso ha questa rilevantissima deroga relativa agli affidamenti contrattuali sotto le soglie dei commi 8 e 11 dell'art. 125 del codice dei contratti che, di fatto, lascia ai comuni minori pressoché piena autonomia in una materia così importante in presenza del confermato obbligo del c.d. "esercizio associato delle funzioni fondamentali".

Quanto agli effetti pratici rilevanti in questa sede sono le stesse norme del codice degli appalti a stabilire regole precise cui devono attenersi rigorosamente gli uffici. Vale qui ricordare la statuizione enunciata nei citati commi 8 e 11. Gli affidamenti devono cioè avvenire: *«nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante»*. Sarà cura dei funzionari responsabili dare conto nei provvedimenti con cui si procede agli affidamenti specialmente del rispetto del principio di "rotazione", motivando in ogni caso in ordine alle oggettive ragioni che non consentono tale rotazione.

Per altro verso, siamo consapevoli che enormi contraddizioni discendono direttamente dai controversi dati normativi. Abbiamo appena detto del contraddittorio indirizzo che viene dalla norma che esenta dagli obblighi sulla C.U.C. gli affidamenti di cui ai commi 8 e 11 dell'art. 125 del codice dei contratti che sembra confliggere, nella sostanza se non nella forma, con la diversa normativa che ormai impone di devolvere le funzioni fondamentali a "gestioni associate".

Sempre in materia di appalti appare problematica la compatibilità tra la previsione del divieto di frazionamento espressa dall'art. 29, comma 4, del codice dei contratti e l'obbligo di suddividere in lotti gli appalti stessi, al fine di favorire l'accesso al mercato delle commesse pubbliche le piccole e medie imprese, imposto dall'art. 2, comma 1bis, dello stesso codice. Premesso che la disciplina di cui all'art. 29 è direttamente collegata al rispetto dei principi comunitari in materia di libera concorrenza e quindi è più stringente proprio per gli appalti che si collocano sopra la soglia di rilevanza comunitaria, si deve osservare che gli affidamenti normalmente disposti da questo livello amministrativo si collocano quasi sempre sotto la citata soglia di rilevanza comunitaria, per cui deve ritenersi in qualche misura prevalente – negli affidamenti sotto soglia – il principio dettato dall'art. 2. Sulla materia ha comunque dettato indicazioni da tenere a mente la stessa AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) con il parere AG 18/12 del 13.09.2012, cui i responsabili vorranno prestare adeguata attenzione. In ogni caso, risulta imprescindibile motivare in maniera chiara le ragioni di pubblico interesse (soprattutto sotto il profilo della "convenienza economica") che consentono di suddividere o di non suddividere un affidamento in lotti. Fermo restando che la valorizzazione della rete dei piccoli operatori economici locali, in quanto compatibile con la richiamata normativa, rappresenta obiettivo

prioritario dell'amministrazione.

Quanto alla selezione dei contraenti privati, l'istituzione di albi di imprese accreditate presso l'amministrazione non appare strumento idoneo a rendere più trasparente l'attività amministrativa. Intanto perché gli affidamenti, complice la crisi economica, si vanno rarefacendo e l'albo, richiedendo aggiornamenti periodici, rischierebbe soltanto di aggravare l'attività amministrativa tanto più che, proprio in periodo di crisi, è estremamente volatile e mutevole la sussistenza (turnover) e la capacità tecnico-professionale-operativa delle imprese (rilevante, ad esempio, il possesso del DURC).

Una questione particolarmente rilevante in sede locale sono gli interventi d'urgenza conseguenti ad evenienze imprevedibili (art. 191, comma 3, del TUEL). Si tratta di evenienze ricorrenti nel corso dell'anno, specie per situazioni determinate da intemperie, crolli, smottamenti etc... Il responsabile dovrà sempre stimare, per quanto possibile preventivamente, l'entità dell'intervento da commissionare e, fermo restando l'esigenza di assicurare interventi tempestivi a tutela della pubblica e privata incolumità, sicurezza, salubrità, igiene e decoro, si raccomanda di interpellare imprese di cui sia nota la perizia, la capacità professionale e la capacità di intervenire con rapidità ed alle condizioni economiche meno onerose per l'ente. Anche in questo caso il principio di rotazione, per quanto compatibile con i tempi stretti soventi imposte dalle situazioni di pericolo, deve essere adeguatamente applicato.

Particolare attenzione deve essere prestata alla liquidazione delle spese soprattutto in una fase in cui il pagamento o meglio il ritardato pagamento dei debiti della P.A. è questione drammaticamente sul tappeto. Anche qui è già l'ordinamento generale a dettare le regole del corretto agire amministrativo. In assenza di una disposizione di legge precisa è stata la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 211/2003 a ribadire come criterio di corretta amministrazione quello dell'ordine cronologico con cui pervengono le fatture al registro protocollo dell'ente, così evitando favoritismi indebiti. E, se non è prescritta fattura, si dovrà tenere conto dell'ordine dei provvedimenti di impegno assunti dagli uffici dell'ente. Ovviamente, come ogni canone di comportamento, esso va osservato con scrupolo ed ogni deroga deve essere adeguatamente e rigorosamente motivata nel provvedimento che dispone la liquidazione. I conseguenti ordinativi d'incasso (mandati di pagamento) devono necessariamente seguire la stessa regola.

Tra le ulteriori misure che possono adottarsi vi è certamente l'intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000). Il controllo a campione deve riguardare almeno il 50% delle istanze presentate ed individuate mediante il criterio del sorteggio cieco. I funzionari responsabili vorranno predisporre ed effettuare il sorteggio in presenza del segretario comunale cui compete assicurare la correttezza delle procedure.

Altra misura di impossibile attuazione in sede locale è quella della rotazione delle attività di controllo ed ispettive. L'amministrazione può dedicare a tale attività il solo istruttore di polizia locale in servizio. Allo stesso modo estremamente problematica appare anche l'ipotesi di affiancamento di altro personale in modo che le attività ispettive e di controllo sul territorio possano essere svolte in "abbinamento" (come pure suggerisce l'allegato 4 al P.N.A.). In casi particolarmente delicati si potrà ipotizzare l'intervento *ad adjuvandum* di altro personale in servizio rispetto all'unico vigile che procederà ad accertamenti, verifiche, controlli ed ispezioni. In ogni caso, si raccomanda all'agente accertatore di redigere sempre

verbali completi ed esaustivi. Nelle ipotesi in cui non fosse possibile avvalersi dell'assistenza di altro personale dell'amministrazione ed in tutti i casi in cui lo richiedano norme di legge o ragioni di opportunità l'agente svolgerà le attività di vigilanza, ispezione e controllo avvalendosi dell'assistenza di testimoni di cui sia accertata l'assoluta neutralità rispetto alla questione in trattazione.

Materia cui le disposizioni nazionali annettono particolare importanza è quella relativa alla formazione del personale così come previsto dall'art. 1, commi 8 e ss., della L. 190/2012. Ovviamente un Comune delle dimensioni di quello di San Vincenzo Valle Roveto non ha a disposizione strutture né è in grado di poter organizzare corsi per la formazione del proprio personale. Purtroppo negli ultimi anni si è praticamente delegata la SSPAL che per anni ha assicurato la formazione dei segretari comunali e dei responsabili dei servizi. Allo stato, anche per la scarsità delle risorse disponibili, appare opportuno sollecitare la partecipazione a *webinar* e corsi di *e-learning* organizzati da istituzioni pubbliche (in primo luogo il Formez) che consentono di fornire ai lavoratori interessati adeguata formazione senza gravare sulle scarse finanze comunali e, soprattutto, senza gravare i servizi dell'ente di onerose giornate di assenza.

In conclusione, il Comune necessita di mettere in attuazione le disposizioni normative nazionali che sono state sin qui passate in rassegna, adottando tutti i necessari atti regolamentari e/o i recepimenti previsti dalle norme di rango superiore.

Su questa attività di aggiornamento/recepimento normativo locale incide purtroppo negativamente il quadro di riferimento statale. In particolare può apparire, allo stato, diseconomico e fonte di incertezze adottare atti che dovranno essere rivisti a brevissimo non soltanto per le repentine ed imprevedibili modifiche che le norme stesse subiscono ormai con cadenza sempre più stringente ma soprattutto perché l'orizzonte che hanno davanti i Comuni di questa dimensione è quello di dover riorganizzare la propria attività, i propri servizi e le proprie strutture in ragione dell'ormai imminente passaggio al regime delle c.d. "gestioni associate dei servizi".

Per le complesse ragioni e per le numerose criticità sin qui passate in rassegna, si adotta questo che è più un programma di intenti di carattere interinale che dovrà essere adeguatamente rivisto e messo a punto quando saranno state definite e messe a regime le questioni che attualmente pendono particolarmente in materia di C.U.C. (Centrale Unica di Committenza) di gestione obbligatoriamente associata dei servizi comunali ed avrà visto la luce il DDL n. 1212 (c.d. DDL Delrio).

A tali materie sono legati profondi processi di riorganizzazione della stessa macchina amministrativa locale, che cambieranno in maniera radicale centri di responsabilità, assetti organizzativi e modalità di esplicazione di servizi e funzioni.

E' per queste ragioni e per non appesantire eccessivamente il già complesso quadro operativo che l'amministrazione deve affrontare che si è scelto di predisporre queste che sono al momento riflessioni- raccomandazioni su una questione certamente fondamentale per orientare al meglio l'azione amministrativa. Consapevoli comunque che anche l'eccessivo appesantimento del carico di adempimenti può risultare nocivo non solo per la trasparenza ed il buon andamento dell'attività dell'Ente ma anche per l'immagine che ne possono ricavare gli stessi soggetti terzi che con l'amministrazione si trovano ad interagire.

E' quindi impegno del *responsabile della prevenzione della corruzione*, del Sindaco e degli altri organi di governo, oltre che dei responsabili dei servizi e dei procedimenti, approfondire le tematiche che qui sono accennate, preparandosi ad approntare ulteriori e più

adeguate misure non appena il quadro di gravi incertezze istituzionali si sarà adeguatamente chiarito e si saranno operate le scelte in materia di gestioni associate che condizioneranno in maniera decisiva i futuri assetti organizzativi e funzionali degli enti locali.

In attesa, valgano le raccomandazioni e gli impegni indicati nel presente documento che viene, così come previsto dall'ANAC con la Delibera n. 12/2014 del 22/01/2014, sottoposto all'approvazione della Giunta Comunale.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO COMUNALE

Dott. *Claudio* **ROSSI**