

ROMA



# Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa

*(Art.147 bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*

Anno 2015

*La presente relazione è pubblicata sul sito istituzionale di Roma Capitale alla sezione "Amministrazione Trasparente".*

A cura Direzione Supporto giuridico-amministrativo agli Organi e all'Amministrazione  
U.O. Controllo sugli atti

PREMESSA.....	3
<b>1. MODALITÀ OPERATIVE.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. PARAMETRI DEL CONTROLLO SUCCESSIVO EX ART. 147 BIS TUEL .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1.1. Controllo successivo e Piano di prevenzione della corruzione.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. DIMENSIONI DEL CAMPIONE E TECNICA DI ESTRAPOLAZIONE DATI .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.1. La dematerializzazione delle determinazioni dirigenziali.....</b>	<b>7</b>
<b>2. ATTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. ANALISI STATISTICA DEGLI ATTI ESAMINATI .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. RILIEVI .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. ESITI .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. SOLLECITI E MANCATE RISPOSTE .....</b>	<b>14</b>
<b>3. CRITICITÀ SPECIFICHE .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. PROROGHE DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2. APPALTI .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3. FONDAZIONI E AFFIDAMENTI “IN HOUSE“ .....</b>	<b>29</b>
<b>3.4. CENTRO CARNI: IRREGOLARITÀ PROCEDIMENTALI .....</b>	<b>30</b>
<b>3.5. OCCUPAZIONE TEMPORANEA DI SUOLO PUBBLICO.....</b>	<b>32</b>
<b>3.6. LOCAZIONI PASSIVE .....</b>	<b>35</b>
<b>3.7. GESTIONE DEI CANILI E DELLE OASI FELINE DI PROPRIETÀ DI ROMA CAPITALE.....</b>	<b>38</b>
<b>3.8. CONTRIBUTI AD ASSOCIAZIONI PER EVENTI CULTURALI .....</b>	<b>39</b>
<b>3.9. BANCHE DATI .....</b>	<b>41</b>
<b>4. RISULTATI.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1. SERVIZI ALLA PERSONA: RICOGNIZIONI E NUOVI AFFIDAMENTI .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2. OCCUPAZIONI SUOLO PUBBLICO: REGOLARIZZAZIONI .....</b>	<b>44</b>
<b>4.3. UTILIZZO LOCALI SCOLASTICI.....</b>	<b>44</b>
<b>4.4. SERVIZI AGGIUNTIVI A PAGAMENTO CORPO POLIZIA LOCALE .....</b>	<b>45</b>
<b>4.5. EROGAZIONI CONTRIBUTI DISCIOLTO COMITATO OLIMPICO .....</b>	<b>46</b>
<b>5. CONCLUSIONI.....</b>	<b>47</b>
<b>ALLEGATI .....</b>	<b>50</b>
<b>ALLEGATO 1 CIRCOLARI ANNO 2015</b>	
<b>ALLEGATO 2 TAVOLE STATISTICHE</b>	



## **Premessa**

---

In attuazione del Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213 - che ha riscritto il sistema dei controlli interni delineato dagli artt. 147 e ss. del Testo Unico degli Enti locali, introducendo tra l'altro, il controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 147 bis co. 2 e 3) - e seguendo le prescrizioni del Regolamento del sistema dei controlli interni - di cui alla deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 12 del 19/03/2013 - è proseguita l'attività di controllo successivo sugli atti amministrativi adottati da Roma Capitale, avviata nell'anno 2013.

E' ferma convinzione che l'attivazione di un sistema integrato di controlli sia fondamentale per l'instaurazione di un meccanismo virtuoso che, attraverso una visione complessiva dell'attività dell'Ente, ne migliori l'andamento gestionale, dal punto di vista della legittimità, della funzionalità, della economicità, della rappresentanza degli interessi collettivi, ponendosi anche a baluardo di misure di contrasto ai fenomeni corruttivi.

In tale sistema, il controllo successivo di regolarità amministrativa, quale strumento di funzionamento dell'Ente, si attesta sulla capacità del sistema di conseguire i propri fini; primo scopo del controllo è l'acquisizione di informazioni per orientare la struttura organizzativa al conseguimento dei risultati attesi, sottolineando ed accompagnando, attraverso i pareri e le direttive del Segretario Generale, la rimozione delle individuate incongruenze ostative al raggiungimento dei medesimi, anche con il ricorso, se del caso, all'esercizio del potere di autotutela.

La metodologia utilizzata, sin dall'inizio dell'esperienza, è sempre stata improntata alla più ampia collaborazione con i responsabili delle varie articolazioni amministrative di Roma Capitale, volta a suscitare una maggiore sinergia tra soggetti deputati al controllo e Dirigenti, per una diffusione accettata e condivisa del miglioramento della qualità delle attività e dei procedimenti posti in essere a tutela crescente del pubblico interesse.

Con tale spirito di "squadra" si presentano le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa effettuato nell'anno 2015, affinché rappresentino stimolo e sfida per rispondere sempre più e meglio alle aspettative della cittadinanza.

Il Segretario Generale  
Antonella Petrocelli



*"Il controllo senza l'azione è semplicemente un hobby"*

*Kaoru Ishikawa*

## **1. Modalità operative**

### **1.1. Parametri del controllo successivo ex art. 147 bis TUEL**

In linea con il vigente Regolamento del sistema dei controlli interni (deliberazione Assemblea Capitolina n. 12 del 19/03/2013), l'attività del controllo successivo di regolarità amministrativa, nell'anno 2015, si è posta, in generale, i seguenti obiettivi:

- Monitorare e verificare la regolarità e la correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- Migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- Prevenire le patologie (oltre che scoprirle) che mettono a repentaglio gli obiettivi di trasparenza ed efficienza amministrativa, attraverso un controllo di natura collaborativa.

Il controllo, pertanto, si è incentrato non solo sulla completezza formale dell'atto, ma anche sulla sua completezza sostanziale, verificandone gli elementi analitici di seguito riportati:

- integrità degli elementi essenziali dell'atto secondo le regole del diritto amministrativo;
- coerenza intrinseca dell'atto, in particolar modo tra finalità esplicitate e decisione adottata;
- rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa (conformità a normative, imparzialità, ragionevolezza, rispetto dei termini procedurali, trasparenza, rispetto del Piano triennale di prevenzione alla corruzione);
- completezza e chiarezza delle motivazioni;
- conformità alla programmazione dell'ente;
- congruità normativa con riferimento analitico alla normativa generale e di settore con riguardo alla specificità dell'atto.

La notevole varietà tipologica degli atti di gestione di Roma Capitale ha rappresentato un ostacolo alla standardizzazione delle modalità del controllo, impedendo una velocizzazione delle relative procedure; nell'anno 2016 si auspica di poter giungere ad una tipizzazione delle piste di controllo per rendere lo stesso più celere e consentire l'ampliamento del campione.

#### **1.1.1. Controllo successivo e Piano di prevenzione della corruzione**

La convinzione e la necessità, anche sulla scia dei recenti fatti di cronaca, di individuare un sistema di relazioni che assicurino un presidio, penetrante ma non paralizzante, della gestione amministrativa nel suo complesso, ha determinato l'avvio di sinergie costruttive con il Piano triennale di prevenzione della corruzione, che ha interferito positivamente sulle modalità di azione integrandosi con il controllo successivo.

Tale interconnessione si è tradotta in una maggiore insistenza campionaria sui provvedimenti relativi alle aree a rischio critico, così come attenzionati dal suddetto Piano, in particolare sulle determinazioni recanti impegni di spesa inferiori alla soglia comunitaria, che ha avuto, nell'anno 2015, un incremento del +143% (cfr. allegato 2 tab.1), come meglio specificato nel proseguo della presente relazione.

Eguale, in ottemperanza alle prescrizioni del PTPC, si è innalzata la quota di determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo di un +33% (cfr. allegato 2 tab.1) (nel Piano richiamato era previsto un aumento dei controlli del 20%).

Inoltre, i principi e gli adempimenti dettati dal Piano, nonché gli obblighi di trasparenza, sono stati assunti specificatamente a parametri di verifica da parte del controllo successivo.

## **1.2. Dimensioni del campione e tecnica di estrapolazione dati**

In conformità a quanto stabilito dal vigente Regolamento del sistema dei controlli interni e dal successivo Piano dettagliato del sistema dei controlli (determinazione dirigenziale del Segretario Generale n. 2 del 08/04/2013), la struttura preposta al controllo successivo<sup>1</sup>, nella sua attività, ha focalizzato l'attenzione su un campione costituito da tutte le determinazioni dirigenziali comportanti un impegno di spesa pari o superiore a € 200.00,00, per le quali sia stata attestata, dal competente ufficio della Ragioneria Generale, la regolarità contabile e la copertura finanziaria.

Inoltre, il campione è stato integrato con ulteriori provvedimenti, sulla base delle risultanze statistiche emerse dalle verifiche periodiche, al fine di garantire un'equa distribuzione dell'attività di controllo su tutte le strutture dell'Ente.

Nello specifico, nel corrente anno, il campione è stato incrementato con determinazioni dirigenziali recanti impegno di spesa inferiore alla soglia summenzionata onde rispondere alle esigenze di rispetto della legalità e trasparenza, dettate dalle note vicende giudiziarie che hanno coinvolto Roma Capitale e che hanno determinato interventi ispettivi a livello parlamentare, prefettizio e di ANAC.

La procedura adottata prevede la redazione di un elenco mensile delle determinazioni da sottoporre a controllo; di norma, l'individuazione del campione avviene nella prima settimana del mese successivo a quello di riferimento.

Una volta enucleate tutte le determinazioni con impegno di spesa superiore a € 200.00,00, si provvede all'integrazione del campione secondo modalità di scelta casuale, che, tuttavia, assicurino un controllo esteso ed equanime su tutte le strutture di Roma Capitale.

I provvedimenti da esaminare, completi dei relativi allegati, sono acquisiti, mediante l'interrogazione delle due piattaforme informatiche in uso presso Roma Capitale:

- Sistema, applicazioni e prodotti nell'elaborazione dati (SAP) – il sistema contabile integrato che gestisce i flussi finanziari dell'Amministrazione;
- Gestione elettronica documentale (GED) – la piattaforma informatica che consente l'organizzazione, la conservazione ed il reperimento dei documenti amministrativi.

Tramite SAP sono individuati i provvedimenti, recanti visto di regolarità contabile, con impegno di spesa pari o maggiore di € 200.000,00; dal GED vengono estrapolati le ulteriori determinazioni per completare la campionatura.

---

<sup>1</sup>Con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 403 del 27/11/2014 è stata istituita, presso il Segretariato-Direzione Generale, la Direzione Sistema integrato dei controlli interni, con apposita U.O. (Coordinamento del sistema dei controlli Interni – Controllo strategico) preposta allo svolgimento delle funzioni di controllo successivo di regolarità amministrativa sui provvedimenti dirigenziali di Roma Capitale. La U.O. ha regolarmente svolto le proprie competenze sino al 15/11/2015; successivamente, in seguito alla riorganizzazione della macrostruttura Capitolina di cui alla deliberazione di Giunta Capitolina n. 357 del 29/10/2015, le competenze in materia di controllo successivo ex art. 147 bis TUEL sono migrate presso la Direzione Supporto giuridico amministrativo agli Organi e all'Amministrazione – controllo sugli atti, U.O. Controllo sugli atti, del Segretariato Generale.

I dati reperiti attraverso l'utilizzo dei due sistemi citati vengono inseriti in un unico contenitore informatico (applicativo Excel denominato database) contenente le informazioni relative al numero della determinazione dirigenziale, alla struttura emittente, all'oggetto della determinazione dirigenziale e all'importo. Tutte le determinazioni dirigenziali così individuate vengono poi visualizzate in dettaglio, utilizzando il sistema Gestione Elettronica Documentale (GED).

L'assenza di apposito software per l'aggregazione di dati ottenuti in esito all'analisi degli atti e l'utilizzo promiscuo dei due sistemi SAP e GED, unitamente alla non sempre tempestiva pubblicazione delle determinazioni, hanno comportato una serie di difficoltà nella enucleazione del campione da sottoporre a controllo:

- l'uso di due sistemi informativi (SAP e GED) rende necessarie progressive interrogazioni mensili e verifiche incrociate che appesantiscono la procedura di identificazione del campione;
- i tempi dilatati tra protocollazione del documento, data di acquisizione in Ragioneria ed apposizione del visto di regolarità contabile, in molti casi impediscono il rispetto del principio della "tempestività" del controllo;
- la mancata standardizzazione, in GED, per la compilazione di alcuni campi (tra cui fondamentale quello relativo all'oggetto e la previsione di un campo obbligatorio in cui annotare il valore economico del provvedimento) rende ardua la fase di selezione degli atti ai fini della campionatura.

Nel corso dell'anno 2015, l'ufficio preposto al controllo successivo ha fornito collaborazione alla Ragioneria Generale ai fini dell'elaborazione di un software "SID" (Sistema Informativo Determinazioni) destinato alla redazione dell'atto con funzioni di scrittura analoghe a "word", che permette, inoltre, il controllo della disponibilità finanziaria. Tutto ciò dovrebbe consentire, a regime, il superamento, almeno in parte, delle criticità sopra descritte.

Il suddetto sistema è stato presentato dalla Ragioneria Generale, nel corso del 2015, con lo svolgimento anche di corsi formativi durante il mese di gennaio 2016 sull'utilizzo dello stesso.



### **1.2.1. La dematerializzazione delle determinazioni dirigenziali**

Negli ultimi anni Roma Capitale ha dedicato grande attenzione al processo di “dematerializzazione” degli atti. Nell’anno 2014, tra gli obiettivi classificati come “Progetti di Ente”, è stato individuato un obiettivo trasversale specifico denominato “E-government – dematerializzazione”, finalizzato ad incrementare l’efficienza dei processi gestionali e dei livelli di trasparenza ed accessibilità ai servizi, tramite l’utilizzo di strumenti e tecnologie informatiche e telematiche, tra cui il progressivo incremento del numero di determinazioni dirigenziali prodotte digitalmente (DDD) e della documentazione gestita elettronicamente (tramite GED).

Tale progetto specifico non è stato reiterato nell’anno 2015, tuttavia la progressiva dematerializzazione della copiosa documentazione dell’Ente ha continuato nel proprio percorso, ormai irreversibile.

Per il controllo successivo, la verifica del rispetto di tale obbligo di “informatizzazione”, è stato preso a parametro, oltre che rappresentare un necessario punto di partenza per l’effettuazione del controllo medesimo; per tal guisa la struttura ha potuto riscontrare l’effettiva pubblicazione sulla piattaforma informatica delle determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo.

Nell’anno corrente talvolta è stato necessario, anche se in misura più contenuta rispetto al 2014, richiedere direttamente alle strutture documenti non presenti nella piattaforma GED e, pertanto, non immediatamente disponibili per il controllo, con rallentamento dell’operatività dell’unità di controllo ed appesantimento di adempimenti in capo alla struttura “controllata”.

Tuttavia, in termini statistici è possibile affermare che il 98% delle determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo è presente sulla piattaforma GED.

Diversa considerazione va fatta sull’uso delle Determinazioni Dirigenziali Digitali - che prevede l’integrazione completa con la Gestione elettronica documentale e la piattaforma SAP di gestione della contabilità, l’impiego della firma digitale e sistemi di work flow management - per le quali si registra un utilizzo parziale (59% sul totale del campione) (cfr. allegato 2 tab. 2), con un picco in discesa nella seconda parte dell’anno. Tale decremento è presumibilmente da imputare all’applicazione della regola della rotazione dei dirigenti prevista dal PTCT, cui non è seguito un tempestivo allineamento delle necessarie autorizzazioni ed “abbinamenti” sulla piattaforma.

Il ricorso alle Determinazioni Dirigenziali prodotte Digitalmente (DDD) (da non confondere con la platea di determinazioni dirigenziali, comunque, presenti sulla piattaforma GED) necessita di un ulteriore “incremento” in quanto tale sistema, oltre a favorire l’economicità dell’azione amministrativa, mediante la riduzione dell’utilizzo del cartaceo, dà garanzie in termini di tracciabilità del flusso documentale.

## 2. Atti sottoposti a controllo

Le risultanze dell'attività di controllo emergono dalla redazione di report periodici di tipo statistico che evidenziano:

- screening (lettura determinazioni dirigenziali campionate) e individuazione di quelle con criticità;
- rilievi (vizi di legittimità, carenze motivazionali, carenze redazionali);
- azioni, le attività amministrative poste in essere dall'ufficio preposto, in conseguenza dei vizi rilevati sulle determinazioni costituenti il campione oggetto di controllo (richiesta di valutare il provvedimento in autotutela, richieste chiarimenti, raccomandazioni);
- esiti, riscontro ai rilievi formulati e alle azioni richieste (annullamento d'ufficio, irregolarità sanate, revoca, chiarimenti).

Per ogni determinazione dirigenziale viene redatta una scheda di osservazione all'interno della quale vengono annotati i principali elementi caratterizzanti il provvedimento e gli indicatori di sintesi che possono misurare e differenziare l'attività dei dirigenti rispetto alle criticità segnalate.

### 2.1. Analisi statistica degli atti esaminati

Per l'anno 2015 sono state sottoposte a controllo successivo n. 2.036 determinazioni dirigenziali (+33% rispetto al 2014) (cfr. allegato 2 tab.1).

Per ciascuno di tali provvedimenti vengono annotati i principali elementi caratterizzanti e indicatori di sintesi atti a evidenziare la natura ed il peso delle eventuali criticità rilevate.

La raccolta sistemica di tali elementi, oltre ad essere alla base delle risultanze statistiche contenute nella presente Relazione, viene trasmessa ai competenti organi, quale parametro utile da ponderare nell'ambito del ciclo di valutazione della performance.

Nello specifico il campione è composto da n. 1335 provvedimenti con impegno di spesa uguale o maggiore di € 200.000,00 e n. 701 determinazioni di impegno di spesa inferiori alla soglia evidenziata o prive di rilevanza contabile; si evidenzia che tale ultima categoria ha registrato un incremento, rispetto al 2014, di +143%, rappresentando il 34% del totale del campione (nell'anno precedente 19%) (cfr allegato 2 tab. 1).

Da un punto di vista finanziario le determinazioni sottoposte a controllo hanno coperto una movimentazione contabile, sul titolo I e II del Bilancio 2015 di Roma Capitale, di € 5.356.082.925,95 (pari al 98% degli impegni complessivi registrati sul sistema informatico SAP, per il medesimo anno), anche se il campione rappresenta il solo 2% (cfr. allegato 2 tab. 3) delle D.D. emesse dai dirigenti di Roma Capitale (n. 115.201 determinazioni dirigenziali registrate a sistema nel 2015).

Tuttavia, va evidenziato che nella pleora di D.D. rientrano anche provvedimenti necessitati e routinari, che si sostanziano in procedimenti, di fatto, "blindati" o relativi a meri adempimenti formali come, per esempio, le D.D. emesse dai Gruppi di polizia municipale, nella quasi totalità riguardanti disposizioni relative alla gestione del traffico e alla mobilità cittadina, oppure le D.D. che costituiscono adempimenti istituzionali in materia di funzioni di competenza statale ( elettorale, servizi demografici,

stato civile ecc.) , le quali al momento attuale non possono essere scorporate; viceversa, inserendo un'apposita modalità informatica di evidenziazione di tali fattispecie ininfluenti dal punto di vista del controllo, la percentuale di copertura del campione salirebbe.

Nell'esercizio del controllo successivo sono emerse criticità per n. 550 determinazioni, per le quali sono stati emessi altrettanti rilievi trasmessi ai Dirigenti Responsabili; a fronte di tali rilievi, in presenza di connessione di carattere soggettivo o oggettivo tra alcune D.D., si è proceduto all'accorpamento delle comunicazioni con la creazione di n. 226 fascicoli di analisi.

Va sottolineato che il controllo, in un'ottica collaborativa tra strutture capitoline, al fine di garantire il buon andamento delle reciproche attività, si è svolto tramite l'instaurazione di una fitta corrispondenza tra la struttura preposta al controllo e le strutture che emettono le determinazioni dirigenziali oggetto di analisi, finalizzata al progressivo miglioramento della qualità degli atti amministrativi.

In linea con gli standard del controllo successivo comunemente accolti - che pongono l'accento più sulla finalità di supporto ed indirizzo che su quella sanzionatoria - il Segretario Generale, relativamente a questioni insorte di maggiore consistenza qualitativa e quantitativa, ha formulato delle direttive attraverso lo strumento della circolare.

Nell'anno 2015 sono state predisposte n. 10 circolari di seguito elencate, il cui testo completo è pubblicato all'allegato 1:

- RC 07489 del 18/03/2015  
*"Indirizzi operativi sulle modalità redazionali delle determinazioni dirigenziali: determinazioni di liquidazione delle attività negoziali e provvedimenti di somma urgenza";*
- RC 11271 del 23/04/2015  
*Contratti di aggiudicazione di lavori-servizi-forniture – proroghe/rinnovi a Organismi aggiudicatari - Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute";*
- RC 19906 del 15/07/2015  
*"Autorizzazione all'uso di locali scolastici";*
- RC 19907 del 15/07/2015  
*"Gestione eventi ed occupazioni temporanee di suolo pubblico";*
- RC 20562 del 21/07/2015  
*"Procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara";*
- RC 21396 del 29/07/2015  
*"Affidamenti servizi alla persona";*
- RC 26448 del 23/09/2015  
*"Disposizioni inerenti l'elenco degli operatori economici da interpellare per la partecipazione a procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici – Utilizzo del Sistema Informativo Procedure Negoziato (Siproneg)";*
- RC 27285 del 29/09/2015  
*"Pubblicazione degli allegati parti integranti delle Determinazioni Dirigenziali nel sistema GED";*

- RC 30201 del 21/10/2015  
"Criticità sull'utilizzo dei ribassi d'asta";
- RC 30448 del 23/10/2015  
"Termini per l'emissione del Certificato di Collaudo/Regolare Esecuzione e relativo pagamento della rata di saldo".

Nella tabella 4 sub allegato 2, vengono esposti i provvedimenti oggetto di analisi suddivisi per tipologia, con l'indicazione del peso di ciascuno sul totale del campione, nonché le criticità emerse, una colonna è riservata all'indicazione della eventuale circolare sull'argomento. Nella successiva tabella 5 sub allegato 2 i medesimi criteri vengono proposti suddivisi per struttura emittente.

Dall'analisi dei report si evidenzia un'equa distribuzione del campione per tipologia di atti (con picchi, comunque in linea, per compensi/emolumenti/rimborsi procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, proroghe /rinnovi), in modo da presentare una panoramica completa delle attività gestionali dell'Ente.

## 2.2. Rilievi

In primo luogo, a seguito dell'esame della determinazione dirigenziale, si procede alla verifica della sussistenza o meno di criticità amministrative (vizi di legittimità, carenze motivazionali, carenze redazionali). Laddove emergano dei rilievi, gli stessi vengono trasmessi con apposita nota al firmatario del provvedimento, anche per consentire le eventuali azioni correttive.

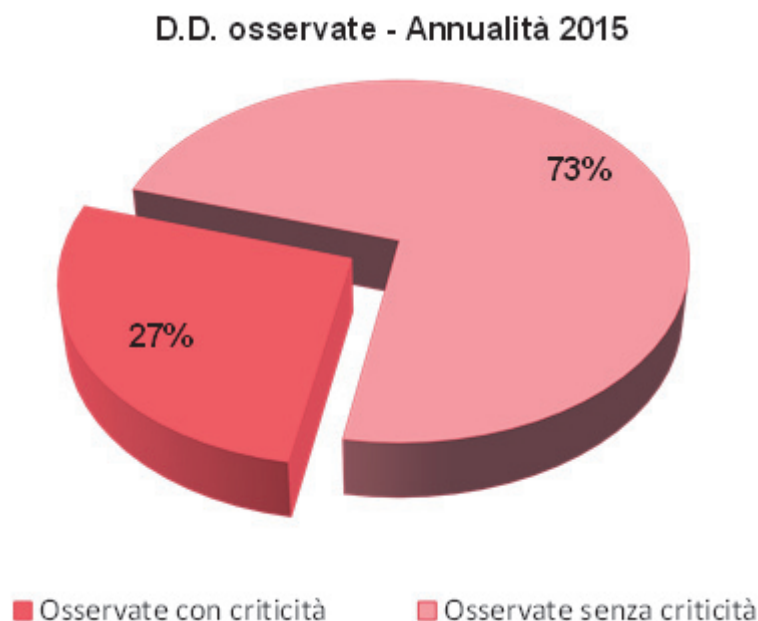
In seguito all'analisi del campione sono state riscontrate criticità per n. 550 determinazioni, che hanno comportato l'invio di altrettante lettere di rilievo ai Responsabili (anche in forma aggregata in presenza di medesima criticità per più determinazioni).

Il sottostante grafico 1 visualizza il rapporto tra atti regolari e atti con criticità; nell'allegato 2, invece, si rappresenta tabellarmente il confronto, rispettivamente per strutture di supporto agli organi e all'amministrazione, strutture di staff, strutture di linea e strutture territoriali (tab. 5), tra determinazioni osservate e la quota di quelle con criticità; nei successivi grafici (cfr. allegato 2 graf. 6 e graf. 7) vengono in evidenza le strutture per le quali il numero di determinazioni con rilievi supera il 20% di quelle sottoposte a controllo.

Il fattore suddetto evidenzia che le seguenti strutture centrali presentano un grado di criticità riscontrate pari o superiore al 20% del campione osservato:

- Ufficio Extradipartimentale Città Sostenibile e Sicurezza Urbana: 100%
- Dip. Patrimonio – Sviluppo e Valorizzazione: 66%
- Dip. Sviluppo Infrastrutture e Manut. Urbana: 46%
- Dip. Sviluppo Ec. – Att. Prod. e Agricoltura: 38%
- Dip. Pol. Soc. Suss. e Salute: 36%
- Ufficio dell'Assemblea Capitolina: 28%
- Dip. Risorse Economiche: 23%
- Corpo di Polizia Loc. RC: 22%
- Di. Tutela Ambientale: 21%
- Dip. Politiche Abitative: 20%

**Grafico 1 – D.D. Osservate – Annualità 2015**



Per facilitare l'analisi statistica ed attribuire una giusta ponderazione alla natura/gravità della criticità riscontrata, i rilievi sono stati classificati in 3 macroaggregati:

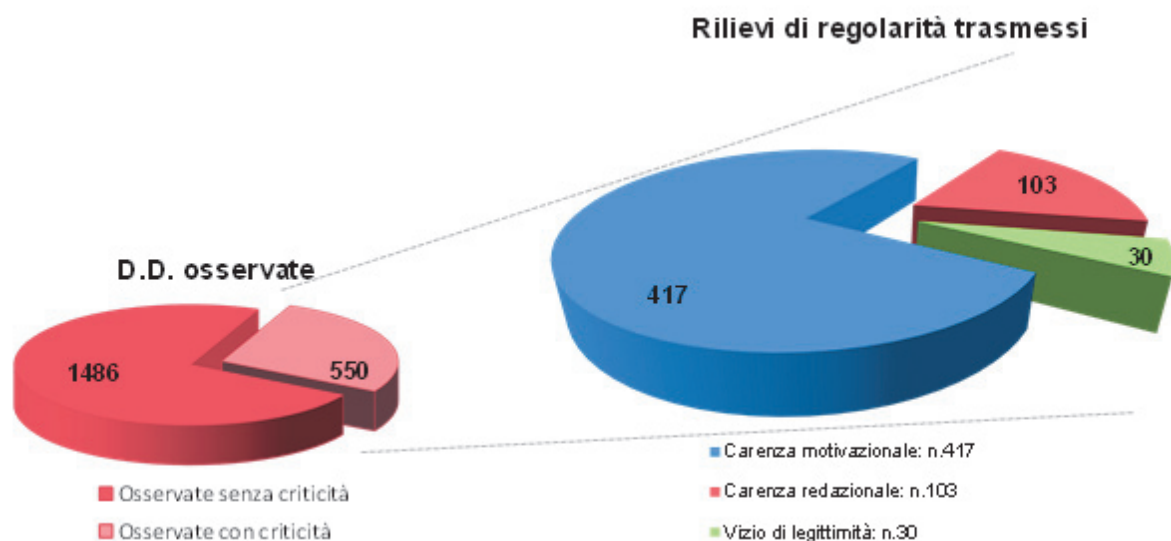
- Vizi di legittimità (V): vizi che inficiano la validità dell'atto per mancata conformità alle prescrizioni statuite dalla normativa, per erronea valutazione dei fatti, per palese illogicità, per mancanza totale di motivazione, per contrasto con le regole di buona amministrazione ed imparzialità.
- Carenze motivazionali (M): trattasi di non completa e compiuta espressione dei presupposti di fatto e di diritto alla base del provvedimento o del mancato richiamo a provvedimenti presupposti e prodromici.
- Carenze redazionali (CR): sono ritenute tali le impostazioni dell'atto prive di logicità consequenziale, tale da rendere lo stesso difficilmente comprensibile dal punto di vista sia formale che sostanziale; rientra in tale categoria anche il mancato rispetto degli standard redazionali stabiliti dall'amministrazione (puntualità ed esaustività nei riferimenti normativi, indicazione di dati specifici, complessiva intellegibilità).

Il sottostante grafico sintetizza la distribuzione, nei macroaggregati descritti, delle determinazioni per le quali sono stati effettuati rilievi di regolarità durante la fase di controllo.

Il dato statistico rappresenta la distribuzione dei rilievi in base ai macroaggregati, da cui si desume una predominanza dei rilievi derivanti da "carenze motivazionali"; lo stesso dato è esposto, suddiviso per struttura nell'allegato 2, tab.7.

Si specifica che tali riscontrate carenze motivazionali attengono principalmente a mancata indicazione dei presupposti giustificativi del ricorso alle proroghe di affidamenti, alla mancata giustificazione dei criteri che hanno portato a scegliere il beneficiario del provvedimento, e ad incertezze che non consentono di qualificare con esattezza la fattispecie giuridica dell'istituto oggetto della determinazione; criticità, che, comunque, non assumono a rilevanza di vizio di legittimità (la totale carenza di motivazione o la sua manifesta illogicità, viceversa, sono state fatte rientrare in tale più grave irregolarità).

Grafico 2 –Rilievi di regolarità trasmessi – Annualità 2015



### 2.3. Esiti

Unitamente alla segnalazione di criticità, la struttura preposta al controllo successivo, formalizza richieste di azioni conseguenti al rilievo formulato, che così possono sintetizzarsi:

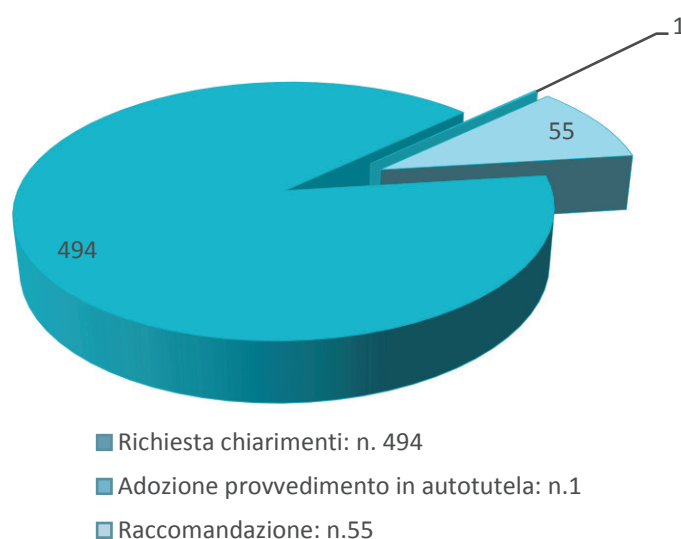
- Richiesta di valutare l'adozione di provvedimenti in autotutela (AT): Considerato il principio di autotutela dell'attività dirigenziale, la richiesta di provvedimenti di tal fatta viene avanzata laddove lo stesso appaia viziato da una delle cause di illegittimità di cui all'art. 21 octies L.241/90 ss. mm.ii. (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere), nonché in tutti quei casi in cui, non avendo il provvedimento prodotto i propri effetti, sia suscettibile di diversa valutazione nel merito da determinare una scelta discrezionale opposta a quella originaria, ovvero in tutte le ipotesi di totale mancanza di motivazione.
- Richiesta di chiarimenti (CH): Richiesta di informazioni alla struttura che ha adottato l'atto, al fine di ottenere una maggiore e più chiara esplicitazione del modus operandi adottato nel caso concreto, al fine di garantire che l'azione, per la cura ed il perseguimento del pubblico interesse specifico, sia stata conforme ai principi di correttezza, imparzialità e buon andamento. Qualora i chiarimenti forniti non corrispondano a convincenti giustificazioni, in relazione all'entità del rilievo non risolto e alla ponderazione degli interessi coinvolti, si potrà chiedere la valutazione di provvedimento in autotutela.
- Raccomandazioni (RACC): Si tratta di indicazioni operative e puntualizzazioni che vengono dettate agli uffici affinché ne tengano conto nella redazione di futuri provvedimenti analoghi.
- Circolari (CIRC): Comunicazione interna del Segretario Generale, indirizzata a specifici uffici o a tutte le strutture di Roma Capitale, al fine di divulgare modalità procedurali dettagliate ed uniformi da seguire nell'emanazione dell'atto.

Dal seguente grafico (grafico 3) e anche in allegato 2 tab. 8, si evince che, nella maggior parte dei casi le strutture sono state invitate a fornire dei chiarimenti in ordine a quei provvedimenti per i quali sono state riscontrate delle irregolarità.

Soltanto con riferimento ad una determinazione dirigenziale, oggetto di esame nell'ambito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, si è proceduto ad invitare la struttura competente ad adottare un provvedimento in autotutela.

In alcuni casi, l'Ufficio preposto al controllo si è limitato ad inoltrare raccomandazioni alle strutture interessate al fine di fornire dei suggerimenti utili nella redazione di futuri provvedimenti che presentino le medesime caratteristiche. Qualora si siano riscontrate delle irregolarità reiterate e trasversali a più Strutture di Roma Capitale si è proceduto con la redazione ed inoltro di apposita circolare esplicativa.

**Grafico 3 –Richieste di azioni conseguenti al rilievo di regolarità formulato – Annualità 2015**



In esito ai rilievi effettuati, nonché ai “suggerimenti” proposti come sopra descritti, è interessante esporre quali azioni siano state conseguenzialmente adottate dalle strutture destinatarie delle osservazioni.

Anche in questo caso, si è ricorso ad una catalogazione delle possibili azioni al fine di rendere un dato statistico aggregato:

- Annullamento d'ufficio (A): annullamento della determinazione dirigenziale da parte dell'ufficio per vizio di legittimità.
- Revoca (REV): il provvedimento, ad efficacia durevole, può essere revocato da parte dell'organo emittente, o da altro organo sovraordinato, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento nella situazione di fatto o, ancora, in presenza di una nuova e diversa valutazione dell'interesse pubblico originario.
- Irregolarità sanata (IS): condividendo le risultanze dell'istruttoria condotta dalla struttura di controllo, e, pertanto, ritenendo di uniformarsi alle indicazioni formulate, la struttura emanante attraverso ulteriore atto formale sana le irregolarità contestate, laddove le stesse siano rimovibili senza inficiare il provvedimento originario.
- Chiarimenti (CH): l'ufficio fornisce una replica, corredata di elementi utili a rispondere ai chiarimenti richiesti, illustrando ed integrando le motivazioni che hanno condotto all'adozione dell'atto.



Nella allegato 2 tab. 9 si riportano, per struttura, le azioni intraprese dalle stesse. Nella maggior parte dei casi, le varie strutture, a seguito della ricezione di note formulate dall'Ufficio preposto al controllo, hanno corrisposto con chiarimenti, adducendo le motivazioni poste a fondamento delle scelte alla base dell'adozione del provvedimento. In tre casi le strutture hanno sanato le irregolarità ad esse eccepite, in un caso il provvedimento è stato revocato, mentre in tre casi si è provveduto all'annullamento d'ufficio.

L'annullamento d'ufficio, la revoca e le irregolarità sanate possono indifferentemente conseguire sia dalla richiesta di valutare l'adozione di provvedimenti in autotutela che dalla richiesta di chiarimenti, i quali ultimi abbiano indotto l'ufficio emittente ad un ripensamento sul proprio operato ed alla correzione dello stesso.

Non esistono poi conseguenze immediate sul singolo atto nel caso di raccomandazione, ma l'ufficio di controllo monitora nel prosieguo l'adesione alla raccomandazione formulata; in tale ipotesi come anche nei casi in cui da una richiesta di chiarimento sia derivata una rivisitazione dell'attività svolta si ritiene si espliciti a pieno la *mission* del controllo successivo consistente nell'induzione collaborativa alla riflessione sul proprio operato, onde riportarlo nell'alveo della cd. regola "delle 4E" (efficienza, efficacia, economicità, eguaglianza).

## 2.4. Solleciti e mancate risposte

Va sottolineato che, talvolta, le risposte pervenute alle osservazioni formulate in sede di controllo non sono esaustive né chiarificatrici dell'iter logico sotteso all'atto, dando luogo ad ulteriore fitta corrispondenza per giungere ad una visione completa della fattispecie, non sempre raggiungibile; per tale motivo, le risposte sono state catalogate in sufficiente, parzialmente sufficiente e non sufficienti (cfr. allegato 2 tab. 10).

Inoltre, le risposte non sempre sono tempestive, determinando la necessità di una sollecitazione, a volte reiterata, da parte dell'ufficio competente; in sintesi a fronte di n. 495 richieste di chiarimenti sono stati effettuati n. 262 solleciti (53%); nella tabella in allegato 2 - tab. 11 - si riporta, suddiviso per struttura, l'elenco dei solleciti effettuati, peraltro non sempre andati a buon fine.

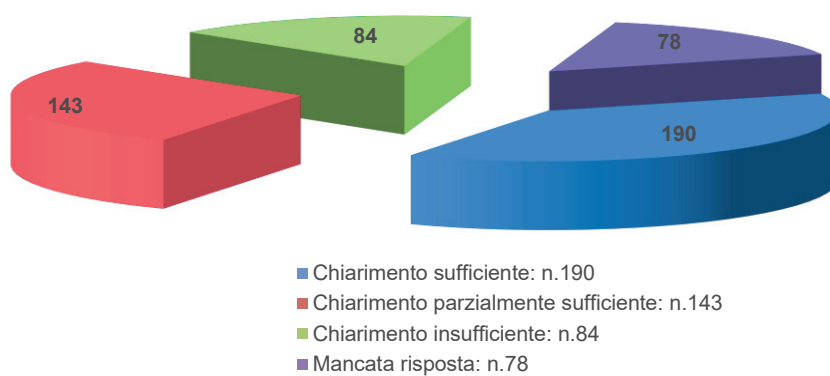
Discorso a parte va svolto per le mancate risposte; si ritiene tale comportamento qualificante ai fini della valutazione della performance, in primo luogo in quanto contrario ai doveri d'ufficio, in considerazione dell'obbligo giuridico, in capo al Segretario Generale, di effettuare il controllo successivo e conseguentemente nell'obbligo di dar seguito alle richieste del "controllore".

Ma, ancor più grave, la mancata risposta rappresenta l'inconsapevolezza della funzione collaborativa di tale tipo di controllo, in cui la condivisione è primo elemento per il miglioramento dell'azione amministrativa cui tutti gli attori sono chiamati a concorrere.

Nel sottostante grafico 4 si evidenziano le risposte ritenute sufficienti, parzialmente sufficienti, quelle ritenute non sufficienti e le non pervenute; in allegato 2 tab. 10 si riporta il medesimo dato suddiviso per struttura.



**Grafico 4 – Analisi dei chiarimenti forniti dalle strutture e mancate risposte– Annualità 2015**



### 3. Criticità specifiche

Come già esplicitato, i rilievi effettuati nel corso dell'attività di controllo hanno riguardato tutte le strutture capitoline e diverse aree tematiche, in ottemperanza del protocollo operativo dei controlli interni che circoscrive il campione da osservare.

Data l'ampia eterogeneità degli argomenti presi in considerazione, non risulta possibile trattarli tutti nella presente Relazione. Pertanto in questo capitolo vengono esposte alcune delle criticità emerse dall'esame delle determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo: sono stati selezionati, in particolare, i casi più rilevanti sia in termini di incidenza numerica che in termini di entità della fattispecie.

#### 3.1. Proroghe di affidamento di servizi

##### Quadro normativo

In materia di contratti pubblici, l'Amministrazione, in ossequio al principio della concorrenzialità e trasparenza, vigente nel nostro ordinamento, deve procedere, a seguito della scadenza del contratto e qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, ad effettuare una nuova gara, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria.

Gli istituti della proroga di contratti in corso o rinnovi di contratti scaduti, rivestono carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle Amministrazioni pubbliche di individuare il contraente attraverso l'ordinario confronto concorrenziale.

Ai sensi dell'art. 27 del D.Lgs. 163/2006, i summenzionati principi generali dettati in tema di aggiudicazioni di contratti pubblici si applicano anche ai contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, totalmente o parzialmente esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva del codice, con particolare riferimento ai settori di cui agli allegati II A e II B.

##### Criticità

La rituale attività di controllo successivo, che ha avuto ad oggetto numerose determinazioni adottate dalle diverse strutture competenti per materia, ha consentito di evidenziare come il ricorso all'istituto derogatorio della proroga dei contratti pubblici permei trasversalmente *in toto l'agere* amministrativo capitolino, essendo altamente ricorrente e diffuso nelle procedure di aggiudicazione dei servizi di varia natura (servizi alla persona, servizi di pulizia e guardiania, servizi di assistenza tecnica sistemi di protocollo - ged, fornitura e manutenzione sistemi telefonici, servizi di manutenzione impianti di allarme, antifurto, ascensori ecc., erogazione energia ecc.), affidati in via diretta agli stessi organismi aggiudicatari (cfr. allegato 2 tab. 4).

I provvedimenti di affidamento diretto oggetto di controllo sono stati maggiormente riscontrati nella gestione dei servizi alla persona (assistenza alloggiativa e mensa sociale, trasporto dei disabili, case di riposo, centri interculturali per minori) di competenza del Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute nonché dei singoli Municipi *ratione territori*, nonché dei servizi accessori (guardiania e pulizia) erogati presso edifici condotti in

locazione dall'amministrazione capitolina per finalità istituzionali, di competenza del Dipartimento Politiche abitative.

Tra i profili di criticità rilevati, si sono riscontrate profonde lacune motivazionali nell'esposizione delle ragioni logico-giuridiche idonee a legittimare l'agire procedimentale ed è stata, pertanto, evidenziata, anche a mezzo di diverse circolari, la rilevanza della motivazione del provvedimento amministrativo, quale elemento sostanziale di legittimità dell'atto ai sensi della L. 241/1990 ss.mm.ii.

Particolare enfasi è stata usata nel sottolineare il carattere eccezionale e derogatorio dell'istituto della proroga ed in generale delle procedure negoziate, divenuti modalità procedimentale ordinaria costantemente adottata al fine di garantire *"la non interruzione del servizio reso senza soluzioni di continuità"*, non sostanziando gli specifici presupposti e condizioni individuati dalla legge.

Nello specifico:

- **I Servizi alla persona di competenza del Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute**

Il ricorso generalizzato e diffuso alle proroghe dei contratti per la gestione dei servizi alla persona in favore del medesimo soggetto aggiudicatario è stato riscontrato con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

- centri di accoglienza destinati ai cittadini stranieri;
- centri di accoglienza diurna e/o notturna destinati alle persone in condizioni di disagio sociale;
- centri di accoglienza per nuclei madri con figli minori italiane-straniere-apolidi in condizioni di grave disagio sociale ed economico;
- centri interculturali destinati ai minori;
- struttura di prossimità per cittadini afgani in transito (presso piazzale Ostiense);
- mense sociali;
- residenze assistenziali per disabili adulti;
- case di riposo per anziani;
- trasporto di persone con disabilità.

E' stato necessario più volte reiterare che il principio della concorrenzialità nella scelta del soggetto aggiudicatario, deve considerarsi applicabile anche a quei settori, quali i "servizi sociali", sottratti in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 163/2006".<sup>2</sup>

In generale, la motivazione di provvedimenti esaminati reca il riferimento alla mera *"necessità di provvedere alla continuità del servizio"* o alla *"impossibilità di interrompere il servizio"* e che *"occorre continuare a dare assistenza..."* omettendo di indicare elementi ulteriori volti ad integrare i presupposti legittimanti il ricorso all'istituto

---

<sup>2</sup> I servizi sociali individuati nell'Allegato II B del Codice dei contratti, alla categoria 25, sono soggetti ad una parziale applicazione delle norme del codice stesso, in particolare, ai sensi dell'art. 20, l'aggiudicazione di tali servizi è disciplinata esclusivamente dall'articolo 68 (specifiche tecniche), dall'articolo 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati). Tuttavia, l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali, a prescindere dal loro valore economico, deve avvenire nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 27 del Codice. L'art. 27, comma 2, facendo espresso rinvio ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 2, effettua un importante richiamo a taluni principi previsti in via generale per tutti i contratti pubblici, così da sancirne la piena validità anche per i contratti esclusi, in particolare, ai principi di "...economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità... ed inoltre, l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto...".

de quo.

A sostegno del proprio *modus operandi*, il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà ha rappresentato, quale ulteriore fattore ostativo all'indizione di procedure ordinarie di evidenza pubblica, le difficoltà di bilancio, date principalmente dal mancato stanziamento dei fondi necessari alla copertura degli interventi assistenziali previsti, dalla insufficienza di risorse all'uopo destinate, fattore che avrebbe determinato l'oggettiva impossibilità di predisporre procedure comparative per pervenire ad una selezione dei contraenti improntata al rispetto dei principi generali in materia di contratti pubblici.<sup>3</sup>

A tal proposito, tali denunciate criticità, lungi dal configurare causa autonoma di giustificazione della scelta della P.A. di ricorrere a procedure di affidamento diretto di un servizio, legittimate, queste ultime, dalla sussistenza di ragioni oggettive di emergenza, non possono *sic et simpliciter* precludere l'osservanza dei principi comunitari di trasparenza, concorrenza e rotazione, posti a garanzia della *par condicio* degli operatori economici nonché dell'interesse dell'Amministrazione a pervenire a condizioni economiche più vantaggiose.

In considerazione delle problematiche sostanzialmente comuni rinvenute nell'esercizio della funzione di rituale controllo, è stata diramata la circolare del 23.04.2015 n. RC 11271, il cui testo è stato riportato nell'allegato 1 della presente relazione.

#### - **I Servizi alla persona di competenza delle strutture territoriali**

La disciplina di riferimento e le indicazioni operative previste per Roma Capitale in materia di Servizi alla Persona, sono contenute principalmente nella deliberazione di Consiglio Comunale n. 90/2005 "*Regolamento Comunale per l'accreditamento di organismi operanti nei servizi alla persona*" e nella deliberazione di Giunta Capitolina n. 355/2012 "*Approvazione progetto di riorganizzazione dei servizi di assistenza domiciliare per persone anziane, disabili e minori. Revoca deliberazioni Giunta Comunale n. 479/2006 e Giunta Comunale n. 730/2006*".<sup>4</sup>

Dalla lettura sistematica delle disposizioni legislative/regolamentari vigenti, emergono alcuni punti fermi in relazione alla modalità di scelta degli operatori che materialmente erogano i Servizi alla Persona.

In particolare, la previa iscrizione presso pubblici registri costituisce condizione preliminare per il successivo affidamento del servizio.<sup>5</sup>

Dall'espletamento dell'attività di controllo, sono emerse alcune carenze e difformità redazionali.

---

<sup>3</sup> Tale motivazione è stata adottata con specifico riferimento alla gestione dei centri interculturali per minori.

<sup>4</sup> La disciplina di rango statale è contenuta nella legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e nel DPCM 30 marzo 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

<sup>5</sup> Gli operatori interessati debbono essere, in presenza di determinati requisiti, previamente iscritti nel Registro Unico Comunale (RUC) e nel Registro Unico Municipale, senza che tale accreditamento dia diritto a futuri affidamenti, essendo essi individuati, per la gestione dei servizi, non seguendo un ordine di graduatoria, ma secondo diversi criteri che tengono conto delle proposte progettuali formulate dagli operatori medesimi, della valutazione del merito e delle professionalità, della vantaggiosità dell'offerta, e, soprattutto, dei diritti degli utenti, che, come noto, godono della prerogativa di poter scegliere tra i soggetti accreditati e di poter proseguire con i medesimi operatori originariamente individuati (c.d. "diritto di continuità").

In *primis*, si sono rilevate insufficienti motivazioni con riferimento all'individuazione, tra gli operatori accreditati iscritti nell'apposito registro, degli organismi affidatari.<sup>6</sup>

Al riguardo, va ribadita la natura essenziale del requisito della motivazione dell'atto, sia con riferimento alle diverse fasi dell'iter amministrativo diretto all'individuazione ed alla scelta di alcuni operatori invece che altri, pur accreditati, sia alle proroghe degli affidamenti in favore dei medesimi organismi.

Le criticità maggiori che si evidenziano consistono nella deroga all'obbligo di procedere alle periodiche ricognizioni delle offerte progettuali in attuazione di quanto disposto dalla D.C.C. 90/2005 e ss.mm.ii., procedendo nell'affidamento dei servizi di assistenza alla persona nei confronti degli organismi accreditati nelle rispettive aree dei registri municipali, sostanzialmente attraverso una prosecuzione del servizio, nelle more dell'intervento dell'organo politico competente volto alla definizione del costo del lavoro.<sup>7</sup>

Le motivazioni addotte dalle strutture territoriali non sono apparse, *prima facie*, sufficienti e/o coerenti, con particolare riferimento alla scelta di subordinare l'ordinaria attività di ricognizione delle offerte progettuali, riservata ai Municipi, all'atto di indirizzo della Giunta capitolina<sup>8</sup> pertanto, gli uffici competenti, sono stati invitati a porre in essere le necessarie iniziative amministrative al fine di pervenire alla ricognizione delle offerte progettuali in coerenza con la normativa ed i provvedimenti amministrativi vigenti, invitando al contempo il Dipartimento Politiche sociali a svolgere la necessaria funzione di coordinamento al fine di assicurare procedimenti omogenei sul territorio di Roma Capitale.<sup>9</sup>

#### - I Servizi di competenza del Dipartimento Politiche abitative

Meritano altresì particolare menzione gli atti adottati dal Dipartimento Politiche abitative, che dispongono l'affidamento dei servizi di assistenza alloggiativa prestati in favore dei soggetti in condizioni di disagio abitativo presso centri di accoglienza appositamente costituiti.

Tra tali provvedimenti, è stata considerata illegittima, la reiterata proroga dei servizi di natura complementare o accessoria rispetto all'attività strettamente connessa all'assistenza delle persone alloggiate nei summenzionati centri di accoglienza (nella fattispecie, servizi di portierato e pulizia dei centri di assistenza alloggiativa temporanea, cd. CAAT).

<sup>6</sup> Si è rilevato, in particolare, con una certa frequenza, che a fronte dell'indicazione di un determinato numero di operatori accreditati, il successivo affidamento è stato effettuato nei confronti di una selezione ristretta degli stessi, senza che le ragioni della scelta siano evidenti ed esplicitate, evidenziando come tale circostanza sia a discapito di un'adeguata motivazione delle determinazioni, che risultano carenti dei presupposti di fatto e di diritto a sostegno della decisione dell'Amministrazione. a svantaggio dell'adeguata motivazione e della necessaria trasparenza dell'atto amministrativo.

<sup>7</sup> Come testualmente evidenziato nella parte motiva degli atti esaminati, i tempi occorrenti per la definizione della procedura ricognitiva tra gli organismi accreditati determinava, di fatto, il prorogato affidamento ai medesimi organismi, disposto al fine di garantire la continuità del servizio erogato. Inoltre, relativamente all'avvio delle procedure di ricognizione, i Municipi rappresentavano di aver provveduto a richiedere indicazioni al Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute, con particolare riferimento alle tariffe applicabili alla luce di recenti pronunce giurisdizionali, nelle more dell'approvazione della consequenziale Deliberazione di Giunta capitolina per l'aggiornamento del costo del lavoro ai vigenti contratti nazionali di categoria. In merito alla suddetta richiesta di chiarimenti, non rilevando riscontri, i Municipi procedevano all'adozione degli atti esaminati. L'ufficio preposto al controllo successivo, riteneva, quindi, ingiustificata l'inerzia da parte del Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute, a cui è attribuita la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle strutture territoriali, come sancito dal vigente Regolamento sugli uffici e servizi (art. 16), al fine di garantire l'uniformità negli iter procedurali di competenza, essendo le richieste dei Municipi, finalizzate ad ottenere indicazioni sul *modus procedendi* nelle more dell'approvazione del suddetto atto deliberativo, rimaste inevase.

<sup>8</sup> Non risultava infatti, di agevole rilevazione la correlazione, che si riteneva al riguardo sussistente, tra la periodica e rituale procedura ricognitiva di competenza dei Municipi e la definizione delle nuove tariffe in conformità a recenti orientamenti giurisprudenziali, di competenza dell'organo politico.

<sup>9</sup> Con deliberazione n. 191 del 18 giugno 2015, la Giunta Capitolina, interveniva per modificare la precedente deliberazione n. 355/2012 nelle parti relative alla rimodulazione dei corrispettivi riconosciuti dall'Amministrazione agli enti gestori dei servizi.

È stato evidenziato, sul punto, come una eventuale interruzione dell'erogazione di tali servizi, dovuta in ragione del tempo strettamente necessario per la definizione della relativa procedura di gara, non avrebbe prodotto, *ex se*, potenziali pregiudizi ai nuclei familiari ospitati nelle strutture *de quibus*, proprio in relazione alla natura delle prestazioni rese, diversi dai veri e propri "servizi alla persona" o "servizi sociali".

Infatti, per i servizi complementari o accessori di cui si tratta, trovano integrale applicazione le norme di cui al D.Lgs. 163/2006, motivo per il quale la procedura di affidamento diretto seguita dai competenti uffici dell'Amministrazione, in quanto esula da qualsiasi confronto concorrenziale con altri soggetti interessati, è stata valutata non giustificabile.

In ordine alla proroga degli affidamenti dei servizi di assistenza abitativa in essere, propriamente intesi quale servizi alla persona, con successive deliberazioni il competente organo politico ha provveduto a stabilire la "*non interruzione dei rapporti in essere*" nelle more dell'espletamento della nuova procedura ad evidenza pubblica per l'istituzione del (nuovo) Servizio di Assistenza Alloggiativa Temporanea (cd. SAAT).

Non essendo pervenuta alcuna offerta, nel constatare che la procedura aperta di tipo europeo era andata deserta, e preso atto della impossibilità di realizzare gli interventi previsti in materia di SAAT, il Commissario Straordinario ha disposto di destinare i relativi finanziamenti all'attuazione di misure di sostegno alternative (cd. Buono Casa), provvedendo a posticipare ulteriormente la *non interruzione dei rapporti in essere* nelle more dell'espletamento dell'istruttoria procedimentale relativa al Buono Casa.<sup>10</sup>

## 3.2. Appalti

### 3.2.1 Certificati di conformità/ regolare esecuzione/ collaudo

#### Quadro normativo

Si fa riferimento alle prescrizioni del Codice dei contratti e relativo Regolamento di attuazione con riguardo all'obbligo, per la stazione appaltante di assicurarsi che le prestazioni siano eseguite conformemente alle prescrizioni contrattuali, a quanto previsto dal bando di gara, capitolato speciale o lettera di invito:

- a) art. 141 D. Lgs. 163/2006 - redazione di un certificato di collaudo per tutti i lavori oggetto del codice.
- b) art. 141 D. Lgs. 163/2006 e art. 237 D.P.R. 207/2010 - emissione del certificato di regolare esecuzione nel caso di lavori di importo sino a 500.000 euro - in caso di lavori di importo superiore, ma non eccedente il milione di euro, la S.A. può scegliere se sostituire il certificato di collaudo con quello di esecuzione.

Nello specifico l'art. 141 al comma 1 stabilisce che il collaudo finale deve avere luogo non oltre sei mesi dall'ultimazione dei lavori, salvi i casi, individuati dal regolamento, di particolare complessità dell'opera da collaudare, in cui il termine può essere elevato sino ad un anno.

---

<sup>10</sup> La Deliberazione n. 9 del 30.11.2015 adottata dal Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Capitolina testualmente dispone "*di differire il termine ... alla data del 31 gennaio 2016 sia per le strutture gestite in locazione sia per le strutture gestite attraverso affidamenti di servizi, al fine di garantire la non interruzione dei rapporti in essere relativi ai Centri al fine di procedere alla dismissione degli stessi e nelle more dell'espletamento dell'istruttoria delle "manifestazioni di interesse pervenute e all'erogazione del Buono Casa"..., di autorizzare il Dipartimento Politiche Abitative alla non interruzione dei servizi in argomento*".

Al comma 3 prevede che Il certificato di regolare esecuzione sia comunque emesso non oltre tre mesi dalla data di ultimazione dei lavori.

Il comma 9 del citato art. 141 e gli artt. 143 e 235 DPR 207/2010 stabiliscono che il termine per il pagamento della rata di saldo e lo svincolo della polizza definitiva (di cui all'art. 113 del codice) non possono superare i novanta giorni dall'emissione del certificato di collaudo o certificato di regolare esecuzione, previa presentazione di garanzia fideiussoria da parte dell'esecutore. Nel caso quest'ultimo non abbia preventivamente presentato garanzia fideiussoria, il termine di novanta giorni decorre dalla presentazione della garanzia stessa. I capitolati speciali e i contratti possono stabilire termini inferiori.

Anche per i contratti relativi a servizi e forniture sono dettate simili prescrizioni nel Regolamento di attuazione del Codice dei contratti D.P.R. 207/2010, all'art. 322:

- a) per i contratti di importo superiore la soglia comunitaria, rilascio, da parte del soggetto incaricato della verifica di conformità, del certificato di verifica di conformità, laddove risulti che l'esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le prestazioni contrattuali;
- b) per i contratti di importo sotto soglia comunitaria, emissione della attestazione di regolare esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione con conferma da parte del responsabile del procedimento.

#### Criticità

Sono state rilevate carenze e/o omissioni nella fase di verifica dell'esecuzione dei contratti, con particolare riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa o al certificato di regolare esecuzione /collaudo, laddove previsto, in riferimento alla liquidazione del saldo finale.

Infatti, in un primo campione di determinazioni dirigenziali concernenti la liquidazione delle prestazioni rese è stato riscontrato, in alcuni casi, il mancato richiamo alla suddetta certificazione/attestazione, in altri, sebbene tale documentazione sia stata citata nel provvedimento, questa presenta carenze redazionali tali da non consentire di individuare in maniera esaustiva i criteri utilizzati per la verifica di conformità delle prestazioni contrattuali.

Si sono rilevate, altresì, su provvedimenti concernenti sia l'approvazione della citate certificazioni/attestazioni che il relativo pagamento della rata di saldo, criticità relativamente al rispetto della tempistica prevista dalla normativa per l'emissione della certificazione, alle modalità di liquidazione della relativa rata di saldo previa presentazione della polizza fideiussoria, ex art. 141, c.9 del Codice, nonché il conseguente svincolo della polizza di cui all'art 113 del Codice.

Attesa l'importanza delle criticità rilevate<sup>11</sup> e ritenuta la mancata osservanza della normativa potenzialmente foriera di ricorsi finalizzati a richieste di risarcimento del danno da parte degli operatori economici, è stato necessario ribadire, a mezzo di specifiche circolari (RC 7489 del 18.03.2015 e RC 30448 del 23.10.2015), gli indirizzi operativi sulle modalità redazionali delle determinazioni dirigenziali per la liquidazione delle attività negoziali e nonché i principi normativi sottesi alla corretta applicazione degli stessi in riferimento ai termini per l'emissione dei suddetti certificati e il seguente pagamento del saldo.

---

<sup>11</sup>Secondo un parere dell'ANAC (n. AG 13/2013) *"il ritardo dell'emissione del certificato di collaudo/ Regolare Esecuzione e della sua approvazione, imputabile al comportamento della stazione appaltante, senza che possa addebitarsi all'appaltatore alcun comportamento ostativo alle operazioni di collaudo, delinea una fattispecie di inadempimento contrattuale, suscettibile di richiesta di risarcimento danno"*.



### **3.2.2 I controlli sul possesso dei requisiti degli aggiudicatari degli appalti: Requisiti di ordine generale**

#### Quadro normativo

I requisiti di ordine generale per il conseguimento degli appalti pubblici devono essere posseduti dai concorrenti fin dal momento della scadenza del termine per la presentazione delle offerte e devono essere mantenuti in ogni successiva fase del procedimento di evidenza pubblica e per tutta la durata dell'appalto, senza soluzione di continuità.

A norma del comma 8 dell'art. 11 del D.Lgs. 163/06, l'aggiudicazione definitiva diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Tra questi rientrano, oltre ai requisiti di accesso di cui all'art. 38, i controlli previsti dall'art. 48 D.Lgs. 163/06 in ordine alla capacità economica e tecnica.

L'art. 48 del D.Lgs. 163/2006, al comma 2, prevede che la richiesta della documentazione probatoria venga rivolta anche all'aggiudicatario ed al secondo graduato, nel caso in cui gli stessi non siano stati in precedenza sorteggiati.

L'art. 38 del D.Lgs. 163/2006, comma 1, dispone che non possono partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti, i soggetti che si trovano in una delle situazioni indicate nelle lettere da a) a m) quater della stessa disposizione.

Il principio espresso dall'art. 38 del codice secondo il quale la partecipazione alle gare pubbliche richiede, in capo ai partecipanti, il possesso di inderogabili requisiti di moralità rappresenta un principio di carattere generale. Si tratta di un fondamentale principio di ordine pubblico economico che soddisfa l'esigenza che il soggetto che contrae con l'amministrazione sia affidabile e, quindi, in possesso dei requisiti di ordine generale e di moralità che la norma tipizza.

#### Criticità

Nel corso dell'anno 2015, sono state riscontrate irregolarità in merito alla verifica del possesso dei requisiti di ordine generale (morali e di ordine pubblico), di cui all'art. 38 del D.Lgs. 163/06; in alcuni provvedimenti non si rinviene l'avvenuta verifica dei suddetti requisiti dichiarati dall'aggiudicatario, in altri invece si procede all'affidamento e alla stipula del contratto, nonostante la verifica degli stessi sia ancora in corso.

Già nell'anno 2014, più volte era stata ribadita – a mezzo di note - la necessità di garantire il controllo circa l'affidabilità, complessivamente considerata, dell'operatore economico che andava a contrattare con l'amministrazione capitolina, per evitare, a tutela del buon andamento dell'azione amministrativa, che quest'ultima entrasse in contatto con soggetti privi di affidabilità morale e professionale, ciò nonostante permangono ad oggi tali criticità.

Considerata la non regolare osservanza della normativa, è in fase di predisposizione una apposita circolare a richiamo del rispetto delle attività di verifica dei requisiti di cui sopra, da inoltrare a tutte le strutture capoline.



### 3.2.3. Determinazione del valore stimato del contratto pubblico di appalto e frazionamento in lotti

#### Quadro normativo

L'art. 29 del D.Lgs. 163/2006 nello stabilire che il valore stimato di un contratto pubblico corrisponde al totale per il servizio, il lavoro o la fornitura richiesti, al netto dell'IVA, compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto, dispone altresì il divieto di artificioso frazionamento in lotti. La ratio del divieto è quella di evitare che le stazioni appaltanti suddividano un unico contratto, di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, in lotti di valore inferiore, aggiudicandoli con procedure meno competitive di quelle previste per i contratti "sopra soglia", in elusione della disciplina comunitaria.

L'art. 2 del D.Lgs. 163/2006, al comma 1 bis<sup>12</sup> impone alle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti funzionali, "ove possibile ed economicamente conveniente" e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria, ciò al fine di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese. Il legislatore, quindi, prevede, come anticipato, meccanismi finalizzati a garantire la corretta scelta delle procedure per la ricerca del contraente.

#### Criticità

Pur essendo consentita dall'ordinamento la suddivisione in lotti, alcuni provvedimenti, nella scelta delle procedure di aggiudicazione, hanno palesemente sotteso frazionamenti che pongono dubbi circa la sussistenza o meno delle citate condizioni legittimanti, lasciando pertanto aperta l'ipotesi di procedure negoziali riconducibili a violazioni del divieto di artificioso frazionamento, in merito alle quali sono state, quindi richieste ulteriori e circostanziate motivazioni. Tuttavia i chiarimenti pervenuti non sono stati ritenuti pienamente esaurienti.

### 3.2.4 Incentivi alla progettazione

#### Quadro normativo

La materia degli incentivi alla progettazione è disciplinata dall'art. 93 del D.Lgs. 163/2006, tale articolo ha subito recenti e rilevanti modifiche (D.L. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla L.114/2014) a seguito delle quali le regole per la ripartizione dell'incentivo sono rimesse ad un atto regolamentare interno assunto previa contrattazione decentrata<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Introdotto dall'art. 44, comma 7 del D.L. 201/2011 ( conv. con modificazioni nella legge 214/2011), in attuazione delle linee programmatiche dettate dalla legge 180/2011 "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".

<sup>13</sup> L'art. 93 del Codice degli appalti, al comma 7-bis, statuisce che: "...le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l'innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro; la percentuale effettiva è stabilita da un regolamento adottato dall'amministrazione, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare."

Al successivo comma 7-ter prevede che: "L'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al comma 7-bis, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. Il regolamento definisce i criteri di riparto delle risorse del fondo, tenendo conto delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere, escludendo le attività manutentive, e dell'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo ... La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti."

## Criticità

Nell'ambito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa sono emerse delle criticità relativamente agli incentivi per la progettazione di cui al suddetto art. 93.

Sono, difatti, pervenuti all'esame provvedimenti (approvazione progetti, determinazioni a contrarre, aggiudicazioni definitive) - in prevalenza da parte delle Strutture Territoriali e in qualche caso anche dal Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana – contenenti quadri economici in cui vengono stanziati somme a titolo di "incentivo per la progettazione" con riferimento all'attività di manutenzione nonostante il legislatore abbia espressamente escluso dall'incentivo tale attività (senza alcuna distinzione tra "ordinaria" e "straordinaria").

Rispetto a tali provvedimenti sono state formulate le seguenti osservazioni ai firmatari degli atti:

- Nei casi di manutenzione ordinaria è stato rilevato che (anche secondo l'orientamento della giurisprudenza contabile formatosi antecedentemente alla riforma) l'incentivo è escluso.
- Nei casi di manutenzione straordinaria sono stati richiesti chiarimenti in merito alle modalità di calcolo utilizzate considerato che l'Amministrazione non si è dotata di apposito regolamento come sopra menzionato. Sulla possibilità di riconoscere l'incentivo alla progettazione per l'attività di manutenzione straordinaria, sia pure in presenza di difformità interpretativa da parte della magistratura contabile, si è ritenuto opportuno richiamare l'attenzione verso una interpretazione strettamente testuale della norma. Da ultimo si sottolinea una recentissima decisione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti<sup>14</sup>, intervenuta sull'argomento, che ha fugato qualsiasi dubbio nel senso di negare la possibilità di destinare incentivi alla progettazione per manutenzione straordinaria. Si è, tra l'altro, riscontrato un comportamento non omogeneo da parte degli Uffici di Ragioneria Generale che talvolta hanno reso esecutivi provvedimenti contenenti la voce economica in argomento relativi alla manutenzione ordinaria.

La complessa situazione sopra rappresentata e la conseguente incertezza operativa in cui versano in massima parte le U.O. Tecniche delle Strutture Territoriali ha, probabilmente, causato il mancato riscontro alle diverse note inoltrate alle stesse.

### 3.2.5 Perizie di variante

#### Quadro normativo

Le varianti in corso d'opera sono previste dall'art. 132<sup>15</sup> del D. Lgs. 163/2006 e *ss.mm.ii.*, che, al primo comma, elenca una serie di ipotesi, da considerarsi tassative, in cui è possibile il ricorso all'istituto in argomento. La

---

<sup>14</sup>Cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10 del 18/03/2016, in cui è stato stabilito il seguente principio di diritto: "la corretta interpretazione dell'articolo 93, comma 7-ter, d.lgs. 163/2006, alla luce delle disposizioni recate dal d.l. n. 90/2014 e dei criteri individuati dalla legge delega n.11/2016, è nel senso dell'esclusione dall'incentivo alla progettazione interna di qualunque attività manutentiva, senza distinzione tra manutenzione ordinaria o straordinaria."

<sup>15</sup>Il primo comma della disposizione prevede che: " le varianti in corso d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista e il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi: a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; b) per cause imprevedute e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale; c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti impreveduti o non prevedibili nella fase progettuale; d) nei casi previsti dall'art. 1664, comma 2, del codice civile; e) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento ne dà

disciplina è completata dalle norme previste dal D.P.R. 207/2010<sup>16</sup> nonché, per quanto concerne specifici obblighi di trasmissione e comunicazione, dall'art. 37 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90/2014<sup>17</sup> (convertito con modificazioni dalla L. 114/2014).

### Criticità

Dall'esame dei provvedimenti esaminati è emersa, come tipologia maggiormente ricorrente di variante in corso d'opera, quella collegata all'insorgenza di "cause impreviste e imprevedibili" (art. 132, primo comma, lett. b), del D. Lgs. n. 163/2006) talvolta in associazione con l'ipotesi della "presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni nonché per rinvenimenti imprevisti e imprevedibili" (art. 132, primo comma, lett. c).

Le criticità evidenziate all'esito del controllo attengono alla mancata o insufficiente rappresentazione dei presupposti legittimanti l'adozione della variazione in corso d'opera, a seguito delle quali è stata formulata la richiesta di chiarimenti ai responsabili dei servizi. Infatti, negli atti dirigenziali e, talvolta, nella relazioni tecniche, le ragioni a sostegno dell'atto non sono risultate coerenti rispetto ai contenuti previsti nella norma di riferimento, poiché non idonee<sup>18</sup> alla rappresentazione di fatti, (non suscettibili di previsione da parte della stazione appaltante al momento della redazione del progetto) che, presentandosi nel corso dell'esecuzione dei lavori, rendono necessaria la variante oppure la descrizione degli eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni.

Nella specie, oltre alla richiesta di chiarimenti, i responsabili dei servizi sono stati invitati a fornire rassicurazioni circa l'adempimento degli obblighi imposti dall'art. 37<sup>19</sup> del D.L. 90/2014. Su tale ultimo aspetto si segnala, in maniera pressoché generalizzata, l'omissione di informazioni sulla successiva ottemperanza dell'obbligo di trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione ovvero all'obbligo di comunicazione all'Osservatorio dei Contratti Pubblici.

---

*immediatamente comunicazione all'Osservatorio e al progettista; e bis) nei casi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."*

<sup>16</sup> Recante il "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 ". In particolare l'art. 161 del Regolamento demanda al responsabile del procedimento, tra l'altro, l'accertamento delle condizioni e dei presupposti che, secondo l'art. 132, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006, consentono di disporre le varianti in corso d'opera. In particolare il Responsabile del procedimento, nel caso previsto dall'art. 132, comma 1, lett. b) deve descrivere la situazione di fatto, accertare la sua non imputabilità alla stazione appaltante e motivare la non prevedibilità al momento della redazione del progetto (cfr., art. 161, co.8, del Regolamento). Nella ipotesi prevista dall'art. 132, co. 1, lett. c), il Responsabile del Procedimento deve verificare le caratteristiche dell'evento in relazione alla specificità del bene, o della prevedibilità o meno del rinvenimento.

<sup>17</sup> Recante: "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"

<sup>18</sup> Le motivazioni si rilevano generiche risolvendosi in enunciati del seguente tenore: "richieste inoltrate dall'utenza, dal locale Comando della P.L.R.C. (...) una perizia di variante, che si rende necessaria per l'esecuzione di ulteriori opere a tutela della pubblica incolumità", oppure, circostanze per cui "nel corso della conduzione dell'appalto, il direttore dei lavori, dopo aver effettuato sopralluoghi (...) ha riscontrato (...) la necessità di provvedere al ripristino della funzionalità di alcuni impianti di sicurezza (...) che alla Direzione dei Lavori arrivano numerose richieste (...) a causa dei numerosi furti che vengono perpetrati in tutti i periodi dell'anno" ovvero nel fatto che "l'ufficio, valutata l'evenienza che gli interventi di messa in sicurezza eseguiti sui sottovia (...) sono scaturiti e connessi ad eventi verificatesi in corso d'opera su opere d'arte aperte al pubblico transito, non prevedibili in fase di progetto (...)".

<sup>19</sup> Il primo comma dell'articolo in commento sancisce: "fermo restando quanto previsto in merito agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture previsti dall'articolo 7 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132, comma 1, lett. b), c) e d), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, di importo eccedente il 10 per cento dell'importo originario del contratto sono trasmesse, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione dal responsabile del procedimento, all'ANAC entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza." Il secondo comma prescrive che "per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza dell'ANAC. In caso di inadempimento si applicano le sanzioni previste dall'articolo 6, comma 11, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006".

### 3.2.6 Scelta del contraente: procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara

#### Quadro normativo

La procedura negoziata in argomento, seppur caratterizzata dall'assenza della pubblicazione di un bando di gara, risulta procedimentalizzata dal legislatore ed è condizionata dal necessario rispetto delle condizioni in astratto previste dall' art. 57 e, per quanto attiene ai contratti di lavori pubblici sotto soglia, dall' art. 122, co. 7, del D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii..

Quanto disciplinato dall'art. 57 del D.Lgs. 163/2006 rappresenta un'eccezione al principio generale della pubblicità e massima concorsualità tipici della procedura aperta, pertanto, i presupposti<sup>20</sup> declinati dalla norma per l'ammissibilità di detta procedura, oltre ad essere chiaramente rappresentati nella determinazione a contrarre<sup>21</sup>, devono essere accertati con il massimo rigore.

L'articolo 122, co. 7,<sup>22</sup> del *Codice*, a differenza della norma sopra menzionata, non richiede il verificarsi di particolari condizioni per l'applicabilità di tale modalità di scelta del contraente poiché, in questo caso, essa è legittimata dal legislatore sulla base dell'importo dei lavori, fermo rimanendo l'obbligo della stazione appaltante di motivarne il ricorso fornendo adeguate spiegazioni delle ragioni che hanno indotto a tale preferenza.<sup>23</sup>

La scelta degli operatori da invitare alla competizione non è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione ma anch'essa è disciplinata dal legislatore nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione (art. 57, co. 6, del *Codice*)<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi, la procedura è consentita: a) qualora, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura (...); b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato; c) nella misura strettamente necessaria (...) quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti.

Altre ipotesi per il ricorso alla procedura in argomento, contemplate dall'art. 57, attengono specificamente: 1) alle forniture quotate e acquistate in una borsa di materie prime o di prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di sperimentazione, studio o di sviluppo, ovvero per consegne complementari o acquistate a condizioni particolarmente vantaggiose (art. 57, co. 3, relativo ai contratti pubblici di forniture); 2) per i contratti pubblici di servizi, qualora il contratto faccia seguito ad un concorso di progettazione (art. 57, co.4); 3) ai lavori e servizi c.d. "complementari" (art. 57, co. 5, lett. a) - e alla ripetizione dei c.d. "servizi analoghi" (art. 57, co. 5, lett. b)

<sup>21</sup> Art. 57, co. 1, del D.Lgs. n. 163/2006 sancisce: "Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre".

<sup>22</sup> L'articolo 122 del Codice rubricato "disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia" prevede, al comma 7, che "i lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri. (...)

<sup>23</sup> cfr., Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione) Determinazione n. 2 del 6 aprile 2011, secondo la quale "(...) le norme di cui all'art. 122 del Codice soggiacciono comunque all'applicazione dei principi generali del diritto amministrativo: la stazione appaltante nella delibera a contrarre fornisce una spiegazione delle ragioni che l'hanno indotta a preferire tale procedura, atteso che il dettato normativo esprime al riguardo una possibilità, non certo un obbligo di utilizzo della procedura negoziata". La statuizione è stata confermata con successiva Determinazione n. 8 del 14 dicembre 2011.

<sup>24</sup> Dispone che "ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezione almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Gli operatori economici selezionati vengono contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta. La stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando".

Richiamato, seppur in modo sintetico, il quadro normativo nazionale è opportuno menzionare gli atti di indirizzo adottati dall'Amministrazione Capitolina, con particolare riferimento alla Direttiva di Giunta RC 1287 del 20.01.2015<sup>25</sup>, alla Circolare RC 20562 del 21.07.2015<sup>26</sup> e alla Circolare RC 26448 del 23.09.2015<sup>27</sup>, diramati a tutte le strutture capitoline, onde garantire un supporto a presidio della correttezza e della trasparenza nelle procedure di gara.

### Criticità

Nell'ambito degli affidamenti concernenti i lavori pubblici si evidenzia un'incidenza rilevante, tra le varie modalità di scelta del contraente, del ricorso alla procedura di cui all'art. 122, co. 7, del *Codice*.

In riferimento agli atti dirigenziali aventi ad oggetto la procedura da ultimo menzionata (in particolare l'approvazione del progetto e l'indizione gara) l'attività di analisi ha riscontrato criticità attinenti il rispetto del limite quantitativo previsto dal legislatore come condizione di legittimità (in particolare nel caso di suddivisione dell'appalto in lotti).

Sempre con riguardo alla determinazione dell'importo da porre a base di gara, nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso<sup>28</sup>, altro elemento problematico è stato, talvolta, identificato nella circostanza che il c.d. "costo del personale" è stato determinato *ex ante* dalla stazione appaltante e sottratto al confronto competitivo.<sup>29</sup>

Nella casistica riguardante la procedura di cui trattasi, e seppur limitatamente a due determinazioni dirigenziali di aggiudicazione definitiva, è emersa un'evidente irregolarità nell'utilizzo del c.d. "ribasso d'asta"<sup>30</sup>, ragione per la

<sup>25</sup> La direttiva rimarca l'importanza della programmazione delle procedure concernenti la realizzazione dei lavori nonché l'approvvigionamento di beni e servizi ed, in particolare, la necessità che essa venga predisposta entro i termini fissati dalla legge. Specificatamente, in tema di lavori pubblici per le manutenzioni ordinarie, raccomanda l'utilizzo dell'accordo quadro almeno triennale con suddivisione dell'appalto, ove possibile, in lotti funzionali e con previsione di limitazioni all'aggiudicazione da parte del medesimo operatore economico di più lotti. Sulle procedure negoziate, ex art. 122, comma 7, del Codice dei Contratti, ribadisce la necessità di motivare adeguatamente tutte le determinazioni a contrarre che prevedano tale tipologia di procedura, oltre a ricordare l'adempimento connesso agli obblighi di pubblicazione, sul sito istituzionale, della determina a contrarre (cfr., art. 37, co. 2, del D.Lgs. n. 33/2013) nonché, al fine di aumentare il livello di concorrenza e trasparenza delle procedure, raccomanda di non attestarsi al numero minimo degli offerenti previsti dalle norme ma di estendere l'invito a 10 – 15 imprese da scegliere all'interno di appositi elenchi.

<sup>26</sup> Avente ad oggetto "procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara; artt. 122, comma 7, 57, comma 2, lett. b), 57 comma 2, lett. c) del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii. Ricognizione normativa e criticità ricorrenti riscontrate nelle determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo successivo di regolarità amministrativa, ex art. 147 bis T.U.E.L.

Nella stessa, previa ricognizione legislativa, sono state fornite indicazioni riguardo agli aspetti di stretta applicazione normativa ricordando, tra l'altro, la necessità di predisporre la determina a contrarre quale primo atto dell'iter procedimentale, la corretta modalità di determinazione dell'importo da porre a base di gara con particolare riferimento al concetto di artificioso frazionamento dell'appalto, nonché la natura eccezionale della procedura negoziata prevista all'art. 57, comma 2, lett. b) e c) con conseguente obbligo di individuare e rappresentare con particolare rigore i presupposti che possono legittimarne il ricorso.

<sup>27</sup> Avente ad oggetto: "disposizioni inerenti l'elenco degli operatori economici da interpellare per la partecipazione a procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici. Utilizzo del Sistema Informativo Procedure Negoziato (SIPRONEG)".

Il SIPRONEG è un elenco contenente gli operatori economici da interpellare per l'affidamento degli appalti di lavori di valore inferiore alla soglia comunitaria. E' gestito mediante sistema informatico, ed è approvato a seguito di bando pubblico. Con tale circolare, al fine di garantire il rispetto dei principi di concorrenza, rotazione, parità di trattamento e l'accelerazione /semplificazione delle procedure negoziate in argomento, anche mediante l'utilizzo di standard operativi comuni a tutte le strutture, è stato diramato l'invito ad utilizzare, in via esclusiva, il SIPRONEG per l'individuazione degli operatori da invitare alle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara (artt. 57, co.6 e 122, co.7, del *Codice*) nonché per gli affidamenti in cottimo fiduciario, lavori in economia (art. 125 del *Codice*) e per i lavori di somma urgenza (art. 176, co. 1, del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207).

<sup>28</sup> Cfr., art. 82, co. 3 bis, del *Codice* che dispone: "Il prezzo più basso è determinato al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle voci retributive previste dalla contrattazione integrativa di secondo livello e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

<sup>29</sup> In argomento si ricorda la segnalazione ( ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. f) del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163) n. 2 del 19.03.2014 con la quale l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione) conclude " (...) Ferma restando, pertanto, la tutela da assicurare al rispetto di quest'ultimo, il costo complessivo del personale, per ciascun concorrente, è da ritenere che si determini in base alla reale capacità organizzativa d'impresa che è funzione della libera iniziativa economica ed imprenditoriale (art. 41 Cost.) e come tale non può essere in alcun modo compressa mediante predeterminazioni operate ex ante".

<sup>30</sup> L'allegato 4/2 al Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n. 42" sancisce:



quale, atteso il profilo di particolare rilevanza della violazione, è stata elaborata la Circolare RC 30201 del 21.10.2015<sup>31</sup> al fine di evitare che gli atti contengano enunciati/clausole<sup>32</sup> considerabili come distorsive della concorrenza e del regolare funzionamento dei meccanismi di selezione del contraente.

L'analisi delle lettere di invito ha mostrato casi di omessa quantificazione della sanzione prevista dall'art. 38, co. 2 bis,<sup>33</sup> del Codice e la dichiarazione afferente al c.d. "antipantouflage".<sup>34</sup>

Il ricorso alla procedura prevista dall'art. 122, co. 7, del Codice, che, come anticipato, mostra un'incidenza rilevante rispetto alle altre tipologie di negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara, dovrebbe subire un decremento attraverso l'entrata a regime della "Centrale Unica Lavori Pubblici di Roma Capitale" che, già istituita con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 202 del 23.06.2015<sup>35</sup> risulta, allo stato, non operativa con, conseguente, serio disagio organizzativo delle strutture territoriali.

In alcuni provvedimenti concernenti il ricorso alla procedure prevista dell' art. 57, co. 2, lett. c)<sup>36</sup>, è stata comunicata ai responsabili dei servizi la necessità di rappresentare, in maniera puntuale, l'esistenza di eventi imprevedibili che configurano le "circostanze eccezionali" invocate dalla norma e che, in quanto tali, non possono imputarsi alla stazione appaltante<sup>37</sup>.

L'art. 57, co. 2, lett. b)<sup>38</sup> è stato prevalentemente utilizzato per l'affidamento dei servizi e delle forniture (soprattutto in ambito informatico) anche se non sono mancate ipotesi applicative riguardanti l'affidamento di lavori pubblici.

---

*"gli eventuali ribassi d'asta, costituiscono economie di bilancio e confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione a meno che, nel frattempo, sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione".*

<sup>31</sup> Avente ad oggetto: "Controlli successivi di regolarità amministrativa, art. 147 bis del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e ss.mm.ii. Criticità sull'utilizzo dei ribassi d'asta"

<sup>32</sup> Gli atti contenevano enunciati del seguente tenore: (...) *la somma indicata a base d'asta è da intendersi netta a prescindere e comunque in funzione del ribasso d'asta offerto dall'impresa aggiudicataria, e che l'importo derivante sarà utilizzato per la esecuzione di maggiori lavori fino all'esaurimento degli stessi"*

<sup>33</sup> Statuisce: *"La mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2 obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento è garantito dalla cauzione provvisoria (...)".* Sulla quantificazione, cfr., Autorità Nazionale Anticorruzione, Determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015, recante *"Criteri interpretativi in ordine alle disposizioni dell'art. 38, comma 2 bis e dell'art. 46, comma 1 ter del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163,"* chiarisce che *" (...) le stazioni appaltanti sono tenute a fissare negli atti di gara l'importo della sanzione – entro i limiti normativamente previsti – in modo da autovincolare la loro condotta a garanzia dell'imparzialità e della parità di trattamento nei confronti delle imprese concorrenti (...)"*

<sup>34</sup> In virtù dell'art. 53, co. 16 *ter* "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

<sup>35</sup> Istituisce la "Centrale Unica Lavori Pubblici di Roma Capitale" presso il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana con funzioni di Centrale di Committenza. Quest'ultima ha la competenza a concludere accordi quadro (ex art. 59, co. 4, del Codice) per lavori di manutenzione ordinaria, sorveglianza e pronto intervento delle strade ricadenti nel territorio di Roma Capitale e lavori di manutenzione ordinaria degli edifici di Roma Capitale con esclusione di quelli adibiti ad edilizia residenziale pubblica. Per la conclusione dell'Accordo Quadro verrà adottata la procedura aperta (art. 3, co. 37 e art. 55 del Codice) utilizzando il criterio del prezzo più basso (art. 82 del Codice) con suddivisione dell'appalto in più lotti funzionali. Dopo l'adozione della determinazione di aggiudicazione definitiva per ciascun lotto, le singole strutture provvederanno a stipulare i contratti applicativi discendenti dagli accordi quadro.

<sup>36</sup> Prevede il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara *"nella misura strettamente necessaria (...) quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti"*.

<sup>37</sup> Talvolta viene evidenziata la scadenza di un precedente appalto unitamente al mero riferimento normativo.

<sup>38</sup> Consente il ricorso alla procedura in argomento *"qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato"*

Tale norma, considerata di strettissima interpretazione<sup>39</sup>, è applicabile solo quando l'unicità del fornitore (per motivi tecnici riguardanti la prestazione richiesta o perché sussistono diritti di esclusiva in capo all'organismo economico) sia oggettiva e comprovata.

I provvedimenti esaminati sono risultati carenti circa la rappresentazione del percorso istruttorio all'esito del quale emerge<sup>40</sup> l'impossibilità/inutilità di un confronto concorrenziale poiché, nella specie, solo un operatore sarebbe stato in grado di assicurare l'esecuzione di quanto richiesto. Talvolta, a giustificazione della negoziazione con una sola impresa, l'ipotesi delle "ragioni di natura tecnica" concorre con la presenza di "diritti di esclusiva" senza, tuttavia, una chiara descrizione del diritto in questione.

### 3.3. Fondazioni e affidamenti "in house"

Nell'attività di controllo successivo si è rilevato che il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute ha disposto l'impegno di fondi in favore della Fondazione Roma Solidale, della quale Roma Capitale è socio promotore fondatore, finalizzato alla realizzazione di specifici progetti in favore di persone in condizioni di vulnerabilità.

In merito alla posizione della Fondazione Roma solidale, testualmente qualificata come "società in house", si è rilevato come essa rappresenti lo strumento attraverso il quale questa Amministrazione intende perseguire proprie finalità di carattere sociale, in ossequio a quanto previsto nello Statuto, successivamente novellato allo scopo di ampliarne l'area di intervento alle diverse esigenze delle persone fragili.<sup>41</sup>

Attraverso l'erogazione dei contributi in denaro l'Amministrazione ha proceduto di fatto ad affidare direttamente alla fondazione servizi di carattere sociale.

L'assimilazione, tout cour, della Fondazione all'istituto dell'in house providing, contrasta con la connotazione di quest'ultimo risultante dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.<sup>42</sup>

Infatti, se la sussistenza dei requisiti del *controllo analogo* e della *destinazione prevalente dell'attività*, consente *ex se* di adottare procedure alternative all'evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, non ritenendosi l'ente in house soggetto terzo rispetto all'amministrazione controllante, per la realizzazione di tali requisiti è necessaria una partecipazione pubblica totalitaria, posto che la partecipazione pur minoritaria, di soggetti privati al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso

---

<sup>39</sup> cfr., tra le tante, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), Deliberazione n. 109 del 14.12.2011

<sup>40</sup> Come ricordato nella circolare RC 20562/2015 è necessario effettuare un'indagine di mercato (che presuppone contattare un certo numero di operatori economici e acquisire tutte le informazioni in ordine ai relativi prodotti/servizi)

<sup>41</sup> La novella di cui alla Deliberazione di Assemblea capitolina n. 27/2010, ha apportato importanti modificazioni allo Statuto della Fondazione, costituita nel 2003, allo scopo di ampliarne l'area di intervento alle diverse esigenze delle persone fragili, come prevede più specificamente il nuovo testo dell'art. 3

<sup>42</sup> In particolare, i principi generali affermati con la sentenza Teckal e poi costantemente ribaditi in pronunce successive, così riassumibili: 1) l'affidamento diretto (senza il ricorso a procedure di evidenza pubblica) di appalti è consentito nei casi in cui l'organismo affidatario ancorché dotato di autonoma personalità giuridica, presenti connotazioni tali da essere considerato un'articolazione interna dell'amministrazione affidante, perché in questo caso non vi sarebbe un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale; 2) il cd. "controllo analogo" ossia una situazione di fatto e di diritto, nella quale l'ente sia in grado di esercitare sulle società un controllo analogo a quello che lo stesso ente esercita sui propri servizi interni e nella necessità che la società svolga la "parte più importante della propria attività" con l'amministrazione affidante.

che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi.<sup>43</sup>

Ulteriormente, *contra* l'assimilazione della Fondazione rispetto alla "in house" dell'ente locale, la Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia con il parere n. 35/2012 ha evidenziato il carattere patrimoniale delle fondazioni, quale elemento imprescindibile e fondamentale delle stesse, che consente ex se, di classificare le fondazioni quali soggetti esterni alla P.A. atteso che, anche in presenza di un patrimonio totalmente destinato dall'ente locale, esso risulterebbe vincolato ad uno scopo di pubblica utilità che farebbe acquisire al patrimonio medesimo una propria soggettività distinta da quella dell'ente locale conferente. Inoltre, ritengono i giudici, il mero potere di nomina degli amministrativi e la devoluzione del patrimonio al comune fondatore non possono integrare gli elementi sufficienti a far ritenere la fondazione una fattispecie assimilabile alla "in house" dell'ente locale.

Riguardo ai presupposti descritti, sono stati rilevati nello statuto della Fondazione alcune clausole alla luce delle quali si può ragionevolmente dubitare della regolarità del procedimento di affidamento diretto di servizi "in house" di carattere sociale in favore della stessa, in considerazione della astratta possibilità di ricondurre la Fondazione de qua all'istituto dell'in house providing.

Lo Statuto della Fondazione Roma solidale, così come modificato con Deliberazione di A.C. n. 27 del 13.12.2010, contempla infatti alcune clausole che ex se, escluderebbero, di fatto, il riconoscimento della natura in house della Fondazione in esame.

Invero, l'art. 9 dello Statuto espressamente prevede la possibilità, per i soggetti pubblici e privati, comprese le persone fisiche, di aderire alla Fondazione in qualità di fondatori, consentendo di fatto l'apertura dell'ente a capitali privati.

Come indicato nella premessa della deliberazione citata, la Banca Nazionale del Lavoro è successivamente entrata a far parte della Fondazione in qualità di socio fondatore, versando la quota patrimoniale di € 250.000,00.

E' più opportuno evidenziare che dalla motivazione dell'atto, emerge la natura *non economicamente rilevante* del servizio oggetto del potenziale affidamento diretto della fondazione, previa verifica della totale partecipazione pubblica e della maggiore convenienza in termini di economicità e efficienza per l'amministrazione aggiudicatrice rispetto al ricorso al mercato concorrenziale.

### 3.4. Centro Carni: irregolarità procedurali

Sono stati rilevati gravi profili di irregolarità/illegittimità nelle procedure finalizzate all'affidamento del servizio in

<sup>43</sup> cfr. C. giust. UE 11 gennaio 2005, C-26/03 Stadt Hall; C. giust. UE 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname; C. giust. UE sez. I, 18 gennaio 2007, C-225/05, Jean Auroux. Vedasi anche ANAC, Deliberazione n. 41 del 18.04.2012, nella quale si stabilisce l'esclusione della sussistenza dell'immediato controllo analogo da parte dell'ente pubblico sull'attività e le decisioni della Fondazione, tale da poter configurare quest'ultima quale organo dell'amministrazione e quindi da legittimare l'affidamento in house, laddove lo Statuto preveda la possibilità di ingresso di soci privati nella compagine societaria. Deliberazione n. 41 del 18.04.2012, ha stabilito, tra gli altri, l'esclusione della sussistenza dell'immediato controllo analogo da parte dell'ente pubblico sull'attività e le decisioni della Fondazione, tale da poter configurare quest'ultima quale organo dell'amministrazione e quindi da legittimare l'affidamento in house, laddove lo Statuto preveda la possibilità di ingresso di soci privati nella compagine societaria.

<sup>44</sup> Sul punto, la Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, Delib. N. 753/2010, ha osservato che "la presenza di membri del consiglio di amministrazione nominati in via totalitaria o maggioritaria dal comune di riferimento... sono indici sistematici della



oggetto, materia che rientra nelle competenze del Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive.

In relazione alla fattispecie di cui si tratta, già a partire dall'anno 2014 sono state rilevate delle criticità relative al modus operandi adottato dal competente Dipartimento nel procedimento di affidamento del servizio e di relativa selezione del contraente. Infatti si è assistito all'adozione di reiterati provvedimenti di affidamento diretto a mezzo dei quali è stata disposta la "prosecuzione dell'affidamento del servizio..." nei confronti del medesimo organismo, individuato all'esito di procedura concorsuale, espletata nel 2011, successivamente alla scadenza del contratto.

Le criticità così rilevate sono state ritualmente segnalate all'organo competente all'adozione dei provvedimenti esaminati che, con riferimento ai rilievi sollevati, provvedeva a meglio articolare le motivazioni dei reiterati provvedimenti di proroga, ravvisate in ragioni di natura contabile.

Al contempo, è stata assicurata l'imminente conclusione di una procedura comparativa,<sup>45</sup> in relazione alla quale il Dipartimento, successivamente, rappresentava che la stessa era andata deserta per mancanza di offerte da parte delle ditte invitate e che tale circostanza, unitamente alla carenza di fondi sufficienti e necessari per l'indizione di una nuova gara, avrebbe determinato un nuovo affidamento diretto del servizio verso il medesimo soggetto aggiudicatario.

A seguito dell'avvenuta integrazione dello stanziamento di bilancio previsto per il 2016, è stata espletata una gara per il periodo di 14 mesi, all'esito della quale l'affidamento è stato effettuato in favore della società che aveva presentato la miglior offerta a ribasso.

Dall'esame ritualmente condotto sui provvedimenti costituenti l'iter procedimentale così avviato, sono stati rilevati diversi e gravi profili di irregolarità/illegittimità che sono stati oggetto di puntuali rilievi:

- il provvedimento di indizione della procedura di gara è stato formalmente adottato successivamente all'espletamento della gara stessa;<sup>46</sup>
- la stessa procedura di gara, espletata prima della sua formale indizione, è stata svolta in base ad un provvedimento non esecutivo, non essendo stato apposto il visto di regolarità contabile da parte della Ragioneria generale in ordine al relativo provvedimento, per accertata carenza di risorse finanziarie;
- successivamente, viene adottato un provvedimento di secondo grado, relativamente al provvedimento di indizione della gara, giuridicamente qualificato come "revoca", pur non ricorrendo i presupposti richiesti dall'art. 21 quinquies della L. 241/1990 (piuttosto la "carenza di fondi" riscontrata dalla Ragioneria generale, addotta quale motivazione per l'adozione del provvedimento di autotutela, costituisce una circostanza di fatto preesistente, che fa propendere per l'istituto dell'annullamento);<sup>47</sup>
- a seguito dell'accertato inadempimento dell'obbligo di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, verifica effettuata nel corso della vigenza del contratto di appalto, veniva successivamente revocato altresì il provvedimento di proroga all'organismo affidatario.

<sup>45</sup> Procedura indetta ai sensi dell'art. 125, Codice dei contratti pubblici, mediante invito a presentare offerte rivolto a n. 5 ditte.

<sup>46</sup> Infatti il provvedimento di indizione della procedura di gara veniva adottato con atto del 23.07.2015, successivamente all'effettivo espletamento della stessa, posto che, come risulta dal relativo verbale, in data 20 luglio si riuniva la commissione esaminatrice per la valutazione delle offerte e per la successiva aggiudicazione.

<sup>47</sup> Art. 21-quinquies. (Revoca del provvedimento). 1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. (comma modificato dall'Allegato 4, articolo 4, del d.lgs. n. 104 del 2010, poi così modificato dall'art. 25, comma 1, lettera b-ter), legge n. 164 del 2014)

Alla luce di quanto rilevato, si evidenzia, come il nuovo soggetto aggiudicatario dell'appalto, ha agito, e agisce tuttora, di fatto e *sine titulo*, posto che il provvedimento di aggiudicazione, da considerarsi *tanquam non esset*, è stato travolto, unitamente agli effetti medio tempore prodotti, dal provvedimento di annullamento adottato in autotutela avente efficacia caducatoria, ex tunc, degli effetti prodotti dall'atto annullato (atto di indizione della gara).

Inoltre dall'attività così condotta dal dipartimento interessato si può desumere una contemporanea gestione del medesimo servizio, da parte di due diverse ditte, entrambe contraenti dell'amministrazione.

Gli elementi di criticità fin qui evidenziati, sono stati puntualmente rappresentati agli uffici competenti richiedendo urgente riscontro in ordine alle osservazioni formulate nonché alla Ragioneria generale si richiedeva di relazionare nell'ipotesi di duplice liquidazione della spesa per l'esecuzione del medesimo servizio.

Il Dipartimento interessato ha fornito riscontro ai rilievi formulati, da non ritenersi esaustivi, essendosi limitato ad evidenziare i vantaggi economici conseguiti dall'aggiudicazione della procedura comparativa, successivamente annullata, alla ditta che aveva offerto condizioni contrattuali notevolmente più vantaggiose rispetto al precedente operatore.

### 3.5. Occupazione temporanea di suolo pubblico

#### Quadro normativo

L'articolo 63 del Decreto Legislativo 446 del 15 dicembre 1997, attribuisce ai Comuni la facoltà di istituire con regolamento il canone per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche comunali (Cosap) in sostituzione della Tosap.

Pertanto, con la Deliberazione n.75 del 30/31 luglio 2010 il Consiglio Comunale ha approvato il Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSP) e del canone (Cosap), comprensivo delle norme attuative del PGTU, successivamente modificato con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 39 del 23 luglio 2014.

In particolar, l'art. 35 di detto Regolamento elenca puntualmente i casi di esenzione dal pagamento del canone<sup>48</sup>

<sup>48</sup> **Art.19 Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSP) e del canone (Cosap):** il canone non è dovuto per le seguenti occupazioni: a) occupazioni effettuate dallo Stato, regioni, province, altri comuni e loro associazioni o consorzi, per lo svolgimento di attività istituzionali oppure degli enti religiosi per l'esercizio di culti ammessi oppure dagli enti pubblici, di cui all'articolo 73, comma 1 lettera c) del testo unico delle imposte sui redditi approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917, per finalità di assistenza, previdenza sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica; b) occupazioni effettuate con le tabelle indicative delle stazioni fermate e orari de servizi di trasporto pubblico, nonché con le tabelle che interessano la circolazione stradale, purché non contengano pubblicità, oppure con orologi funzionanti per pubblica utilità sebbene di privata pertinenza, o con le aste delle bandiere; c) occupazioni effettuate con le vetture destinate al servizio del trasporto pubblico, oppure con le vetture a trazione animale durante le soste o nei posteggi assegnati; d) occupazioni effettuate con le autovetture adibite a trasporto pubblico mediante veicoli da piazza nelle aree a ciò destinate; e) occupazioni effettuate con impianti adibiti a servizi pubblici in concessione, sempre che ne sia prevista, all'atto della concessione o successivamente la devoluzione gratuita al comune; f) accessi carrabili e parcheggi destinati ad uso esclusivo dei soggetti titolari dell'apposito contrassegno rilasciato per i veicoli a servizio di persone invalide; g) occupazioni effettuate con gli innesti o allacci agli impianti di erogazione dei pubblici servizi; h) occupazioni riguardanti manifestazioni o iniziative di volontariato o di carattere politico o sindacale, purché l'occupazione non ecceda i venti metri quadrati;

L'art. 12 bis del medesimo Regolamento prevede, inoltre: "Coloro che intendono effettuare occupazioni temporanee di spazi ed aree pubbliche per la realizzazione di feste, sagre, corse, manifestazioni di tipo culturale, di tipo sportivo ecc. devono presentare agli uffici competenti, quale condizione al rilascio della concessione per l'occupazione di suolo pubblico la documentazione relativa all'avvenuta stipula di un contratto per il conferimento di rifiuti urbani ed assimilati con soggetti autorizzati in base alla normativa vigente di settore. L'obbligo non sussiste per le occupazioni per le quali il canone non è dovuto ai sensi dell'art.19."

### Criticità

Nel corso dell'anno sono emerse numerose criticità riguardanti l'esatta applicazione del vigente Regolamento COSAP, e, in generale, l'osservanza della normativa riguardante la programmazione e la gestione degli eventi sociali e culturali sul territorio.

Per tale ragione è stata emanata apposita circolare a tutte le strutture di Roma Capitale (RC 19907 del 15.07.2015), richiamando Regolamento citato che, in materia di occupazione di suolo pubblico (OSP) e del canone (COSAP), dettaglia le modalità di richiesta e di concessione di OSP, anche in occasione di svolgimento di eventi di rilievo sociale e culturale per la cittadinanza ed il territorio.

Si evidenzia che, in vari provvedimenti delle strutture territoriali di Roma Capitale di concessione di occupazione temporanea di suolo pubblico esentate dal pagamento del canone, la manca l'analitica descrizione, nella parte motiva, della riconducibilità della singola fattispecie ad una delle ipotesi tassativamente declinate dall'art. 19 del Regolamento.

Inoltre, con riferimento all'obbligo di conferimento rifiuti di cui all'art. 12 bis del regolamento COSAP è stata rilevata la mancata esplicita menzione dell'avvenuta stipulazione del contratto de quo.

Ancora, si è rilevato, nel corpo di alcune determinazioni, l'assenza di una ricostruzione puntuale dell'iter amministrativo afferente la concessione mancando, in particolare, nel la presa d'atto degli adempimenti di eventuali, ulteriori obblighi relativi alla eventuale somministrazione o trattenimenti danzanti o, ancora, all'impatto acustico.

- 
- i) occupazioni riguardanti manifestazioni o iniziative di volontariato di carattere politico e sindacale, della durata non superiore ad un giorno anche durante il periodo autorizzato per i lavori preparatori e le attività di ripristino, ferma restando l'applicazione del canone agli spazi utilizzati anche da terzi, per scopo di lucro;
  - l) occupazioni relative ai passi carrabili affrancati, ai sensi dell'art. 20 del presente regolamento;
  - m) occupazioni di aree adibite alla soste pubblica dei mezzi di circolazione, comprese quelle affidate dal comune alla propria azienda o società per la gestione del relativo servizio, anche a pagamento;
  - n) occupazioni necessarie per fare fronte ad emergenze di protezione civile, causate da un evento di forza maggiore, e per eseguire i lavori successivi, anche ad opera dei singoli soggetti danneggiati;
  - o) occupazioni necessarie per eseguire interventi edilizi urgenti ed imprevisi, anche se dovuti a negligenza nella manutenzione dell'edificio o costruzione, limitatamente ai primi trenta giorni dallo evento che già reso necessario l'intervento;
  - p) occupazioni riguardanti manifestazioni o iniziative, organizzate e gestite dal comune direttamente oppure mediante appalto, ferma restando l'applicazione del canone agli spazi utilizzati, anche da terzi, per scopo di lucro;
  - q) occupazioni effettuate dagli appaltatori del comune, per l'esecuzione delle opere e dei servizi pubblici affidati;
  - r) occupazione degli spazi pubblici soprastanti, effettuate con luminarie e addobbi che non arrechino messaggi pubblicitari;
  - s) occupazioni necessarie all'esecuzione di interventi di restauro, manutenzione ordinaria e straordinaria eseguiti su edifici di culti ammessi di proprietà di enti religiosi;
  - t) occupazioni a carattere occasionale strumentali allo svolgimento di attività relative ad adozione e conduzione di orti e giardini urbani, opportunamente regolamentate.

Lo svolgimento di manifestazioni o eventi comunque denominati, infatti, è, spesso, correlato alla presenza di ulteriori autorizzazioni amministrative, quali, ad esempio, la somministrazione di alimenti o la vendita di generi merceologici, o lo svolgimento di concerti caratterizzanti, nella maggior parte dei casi, le manifestazioni medesime.

La struttura di controllo, tra l'altro, ha puntualizzato e raccomandato l'opportunità che lo svolgimento di attività sociali e culturali con connessa concessione di suolo pubblico fosse programmata e pubblicizzata, si da consentire la più ampia partecipazione di possibili interessati nel rispetto dei canoni di trasparenza e concorsualità; peraltro già la deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 2000, disponeva l'obbligo per i Municipi, di procedere a bandi pubblici per individuare i destinatari delle concessioni relative ad iniziative socio culturali commerciali connesse con attività di vendita, nonché di vigilare sul rispetto di parametri percentuali precisi ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni.

#### - **Casi particolari di occupazioni temporanee di suolo pubblico**

Si segnala un particolare caso, venuto in evidenza nell'attività di controllo, in cui una struttura territoriale concedeva l'occupazione di suolo pubblico esentando il richiedente dal pagamento del relativo canone motivando detta esenzione "per le numerose migliorie tecniche e strutturali apportate ai locali di proprietà comunale" da parte dello stesso.

Nel caso di specie la motivazione addotta per giustificare l'esenzione dal pagamento del canone per la concessione OSP, rilasciata con il provvedimento oggetto di controllo, non fosse ricompresa nelle tassative ipotesi elencate nell'art. 19 del Regolamento in materia di occupazione di suolo pubblico (OSP) e del canone (COSAP) comprensivo delle norme attuative del P.G.T.U, approvato con Deliberazione Assemblea Capitolina n. 39/2014.

Sebbene, infatti, fosse astrattamente possibile scomputare il canone dovuto ai sensi dell'art. 17 del citato regolamento<sup>49</sup>, che al comma 6 prevede la riduzione del canone fino alla concorrenza del suo ammontare o affrancato per un determinato periodo per le concessioni di aree, (ancorché il citato articolo preveda tale possibilità per la cessione gratuita dei beni e servizi e non per i lavori), al fine di scongiurare un danno erariale per l'amministrazione, il descritto percorso amministrativo, tuttavia, non avrebbe potuto prescindere da una adeguata e dettagliata valutazione di congruità tra l'importo del canone medesimo e il valore dei lavori e delle migliorie

---

<sup>49</sup>**Art. 17 Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSP) e del canone (Cosap):** "1. il canone è determinato sulla base della tariffa e dei coefficienti moltiplicatori indicati nella tabella, allegato C) che costituisce parte integrante del presente regolamento, le tariffe sono ponderate secondo il valore economico della disponibilità dell'area, il sacrificio imposto alla collettività e gli interessi pubblici connessi all'occupazione. I coefficienti moltiplicatori sono stabiliti per specifiche attività, anche in relazione alle modalità di occupazione e si applicano all'intera area occupata.

2. il territorio comunale è articolato in quattro categorie, tenuto conto dell'importanza delle strade in cui sono ricomprese le aree oggetto di concessione. In applicazione dei criteri di cui al comma 1, è prevista una tariffa speciale per tipologie specifiche di occupazione, ove realizzate nelle zone e strade di particolare pregio. In base al principio di cui all'art. 1 comma 86, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, le tariffe sono ridotte del 20% nelle strade precluse al traffico per oltre sei mesi, ai fini dello svolgimento di lavori pubblici e del 50% nel caso di uno spostamento dell'attività commerciale per un periodo superiore ai sei mesi, conseguente ad iniziative e/o deliberazioni del Comune stesso. La misura si applica alle occupazioni permanenti, realizzate dagli esercizi commerciali e artigianali, e per l'intero anno di riferimento previa determinazione del responsabile di cui all'articolo 23.

3. Se l'occupazione insiste in strade di differente categoria, l'occupazione si intende realizzata interamente in quella di classe superiore;

4. Gli altri canoni, dovuti al comune per la medesima concessione e in base a disposizioni di legge, sono detratti dal canone di cui al presente regolamento, salvo quelli connessi alla prestazione di servizi.

5. Nei casi di occupazione abusiva, si applica il coefficiente moltiplicatore di 1.50 a titolo di maggiorazione per l'applicazione dell'indennità.

6. Per le concessioni di aree, prestabilite dall'Amministrazione e assegnate a soggetti che offrono gratuitamente beni e servizi, secondo la disciplina fissata dalla Giunta comunale, il canone può essere ridotto fino alla concorrenza del suo ammontare o affrancato per un determinato periodo, tenendo conto dei costi di fornitura stimati dagli uffici comunali addetti.

apportate dal concessionario, attraverso una relazione, di cui il provvedimento deve dar atto, dalla quale emerga tale comparazione.

Altro caso particolare ha riguardato la concessione di una villa storica comunale ad una associazione culturale per la realizzazione di un evento.

Ai sensi degli artt.106-8 del D.Lgs. n. 42/2004 , è possibile realizzare progetti di messa a reddito del patrimonio culturale che prevedano l'ospitalità a titolo oneroso per la realizzazione di eventi di alto profilo e particolare rilevanza presso musei, monumenti e ville storiche, articolati nelle seguenti tipologie: eventi culturali; eventi a scopo promozionale – pubblicitario; eventi di rappresentanza.

La concessione di tali beni è oggetto di apposita convenzione, da stipularsi con la Sovrintendenza Capitolina, e il corrispettivo è individuato in base al carattere delle attività, alla tipologia e al tempo di utilizzazione dei beni richiesti. Nel caso di specie, con il provvedimento esaminato e con la convenzione stipulata, veniva disposto che sia il canone concessorio (determinato dalla Sovrintendenza Capitolina) che il canone OSP (determinato dal competente Municipio) venissero sostituiti, *aliud pro alio*, tramite la fornitura di beni materiali. Si evidenziava la mancanza di una valutazione in ordine alla qualità/quantità di beni nonché della valutazione del quantum della mancata riscossione, sia del canone di uso della villa storica sia del canone OSP dovuti. Anche in questo caso il riferimento all'art. 17 comma 6 del Regolamento Cosap, quale giustificazione normativa della fornitura di beni in compensazione con i due canoni sopra visti, non sembrava essere congruente con il caso di specie. La disposizione, infatti, si riferisce alla riduzione del solo canone COSAP e riguarda esclusivamente concessioni di aree a "soggetti che offrono gratuitamente beni e servizi", quale non era, evidentemente, il caso analizzato.

### 3.6. Locazioni passive

#### Quadro normativo

Le locazioni passive delle Amministrazioni Pubbliche sono state interessate da una complessa vicenda normativa negli ultimi anni, e sottoposte, soprattutto a partire dal decreto c.d. *spending review*, a profonda revisione, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Principalmente, è stato prescritto che le amministrazioni pubbliche avviassero un processo di riduzione automatica (salvo recesso del locatore) del 15% dei canoni di locazione aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale<sup>50</sup> a

<sup>50</sup> Art. 3 D.L. 95/2012 commi 4 e 5 : "4. Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rinnovo del rapporto di locazione è consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni: a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione; b) permanenza per le Amministrazioni dello Stato delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti. 5. In mancanza delle condizioni di cui al comma 4, lett. a) e b), i relativi contratti di locazione sono risolti di diritto alla scadenza dalle Amministrazioni nei tempi e nei modi ivi pattuiti; le

partire dal 1 luglio 2014, consentendo, comunque, la facoltà di recesso anticipato dai contratti in corso. L'Avvocatura capitolina, per quanto riguarda Roma Capitale, ha chiarito con apposito parere che la prescrizione normativa, estesa agli enti locali dall'art. 24 comma 4/b)<sup>51</sup> D.L. 66/2014, si applica esclusivamente agli immobili ad uso istituzionale, intendendo quelli destinati ad uffici.

Anche in riferimento alle nuove locazioni e ai rinnovi di precedenti contratti, il legislatore è intervenuto con normativa specifica e dettagliate circolari istituzionali (nel caso di specie dell'Agenzia del Demanio<sup>52</sup>) con riferimento sia ai rinnovi dei contratti di locazione che alla conclusione di nuovi contratti, anche a prescindere dai fini istituzionali della locazione (art. 1, comma 388, della legge 147/2013<sup>53</sup>; art. 3, comma 4, del D.L. 95/2012; art. 3, comma 6, del D.L. 95/2012<sup>54</sup>).

### Criticità

Sono state oggetto di rilievi ed osservazione, come già nel precedente anno 2014, numerose determinazioni del Dipartimento Patrimonio, in relazione alla complessa vicenda delle locazioni passive.

I rilievi si sono incentrati principalmente su tre ambiti :

- a) Le indennità di occupazione: sono stati più volte richiesti chiarimenti sulle indennità di occupazione che vengono erogate in luogo degli ordinari canoni di locazione - per contratti scaduti o altre vicende contrattuali - che possono determinare maggiori esborsi a danno delle casse comunali.

Si è rilevato come, a fronte di contratti in corso, siano state presentate disdette da parte del Dipartimento Patrimonio, con decorrenza immediata, finalizzate "*alla ricontrattazione dei termini economici e temporali*" dei negozi medesimi, anche a prescindere dei casi riguardanti immobili rientranti nella disciplina di cui all'art. 3 sopra citato; in presumibile conseguenza di tali disdette, si erogano indennità di occupazione. Al riguardo, come ha opportunamente evidenziato l'Avvocatura Capitolina, è stato osservato come la scelta di disdire un contratto in corso, ma di continuare di fatto l'occupazione dello stesso, è di difficile comprensione e rischiosa in termini di bilancio, poiché implica il passaggio dall'erogazione di un canone all'erogazione di un'indennità, fattispecie diversa e produttiva di un maggiore esborso economico. E' stato osservato pertanto come

---

Amministrazioni individuano in tempo utile soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose per l'Erario e nel rispetto delle predette condizioni. Pur in presenza delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, l'eventuale prosecuzione nell'utilizzo dopo la scadenza da parte delle Amministrazioni dello Stato comprese nell'elenco di cui al primo periodo del comma 4 e degli enti pubblici vigilati dai Ministeri degli immobili già condotti in locazione, per i quali la proprietà ha esercitato il diritto di recesso alla scadenza come previsto dal secondo periodo del comma 4, deve essere autorizzata con decreto del Ministro competente d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Agenzia del demanio. Per le altre amministrazioni comprese nell'elenco di cui al primo periodo del comma 4 deve essere autorizzata dall'organo di vertice dell'Amministrazione e l'autorizzazione è trasmessa all'Agenzia del Demanio per la verifica della convenienza tecnica ed economica. Ove la verifica abbia esito negativo, l'autorizzazione e gli atti relativi sono trasmessi alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

<sup>51</sup> Art. 24 comma 4/b): "il comma 7 e' sostituito dal seguente: "7. Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione".

<sup>52</sup> Circolare n. 16155/2014.

<sup>53</sup> "Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli".

<sup>54</sup> "Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti".



l'interruzione di un contratto in corso senza alternative concrete e senza addivenire ad una rinegoziazione a condizioni più vantaggiose per l'amministrazione – oltre che potenzialmente produttiva di danno erariale - sia sintomo di una mancanza di programmazione gestionale.

Sono state a questo proposito, inoltre, richieste ricognizioni precise su casi e numero di indennità di occupazione erogate a fronte degli ordinari canoni;

- b) Le vicende contrattuali: sono stati formulati rilievi su carenze redazionali degli atti esaminati, che spesso non riportavano con adeguata chiarezza le fasi contrattuali e lo stato di vigenza dei contratti di locazione, contrastando con il principio di trasparenza degli atti e non consentendo adeguate valutazioni in ordine alle modalità di scelta del contraente, anche nei casi di locazione aderenti ai principi di concorsualità. In particolare, sono state oggetto di rilievo le carenze di indicazioni in ordine alle scadenze e ai rinnovi di contratti di locazione in corso.
- c) Gli obblighi in caso di rinnovi e nuove locazioni: è stato più volte segnalato, in relazione a diverse determinazioni dirigenziali, come la normativa prescritta sul punto fosse seguita in maniera inesatta e/o incompleta. In relazione ai casi di rinnovo, si è rammentato come le disposizioni vigenti (sopra riportate) stabiliscano che il "rinnovo" dei contratti di locazione (sia a fini istituzionali che non istituzionali), non può essere disposto, pena la nullità del contratto, senza il nulla osta dell'Agenzia del Demanio (da richiedere almeno 60 gg. prima della data entro la quale il locatario può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso); l'Agenzia ha il compito di controllare il rispetto dei prezzi medi di mercato e la disponibilità alternativa di immobili demaniali. Di tale adempimento è stata fornita interpretazione dalla circolare dell'11 giugno 2014 dell'Agenzia del Demanio. Sul punto, è stata trasmessa da questo Segretariato la nota n. RC/12832 dell'8 maggio 2015, concernente gli obblighi amministrativi in ordine di rinnovi di locazione passiva. In relazione, invece, ai nuovi contratto di locazione, si è ricordato che, per i soli immobili locati ad uso istituzionale, l'art. 3, comma 6, del D.L. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, prevede che in tale ipotesi *"si applica la riduzione del 15% sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti"*, adempimenti a norma del successivo comma 7 applicabili anche agli enti locali *"in quanto compatibili"*. Si è rilevato inoltre come, in relazione ai nuovi contratti di locazione, non siano state esperite ricerche di mercato tali da consentire il rispetto dei principi di concorsualità e economicità, e, in due casi, si sia disposto affidamento diretto ad una agenzia di intermediazione immobiliare senza alcuna ottemperanza alle norme vigenti in tema di affidamento di servizi.

- **Un caso particolare: Via del Tritone e Via della Panetteria**

Ha dato luogo a vasta corrispondenza il caso di due nuove locazioni autorizzate in corso d'anno per fini istituzionali ("uso ufficio") riguardanti i locali di via del Tritone 142 e via della Panetteria n. 18. Nei casi di specie sono stati oggetto di osservazione vari aspetti critici, come il mancato rispetto dei principi immanenti di trasparenza, imparzialità ed economicità nella scelta del contraente e delle prescrizioni in tema di nuovi contratti di locazione ad uso istituzionale, e l'affidamento diretto, senza procedure selettive trasparenti, ad una Agenzia di intermediazione immobiliare.

### 3.7. Gestione dei canili e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale

#### Quadro normativo

La materia dei canili è regolata dalla Legge 281/91 che, all'art. 3 comma 2<sup>55</sup>, prevede che le Regioni determinino il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per cani e all'art. 4 comma 1<sup>56</sup> stabilisce che i comuni provvedano a gestire i canili e i gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati.

La Legge della Regione Lazio 34/1997 prevede all'art. 2 comma 1 b)<sup>57</sup> che i canili pubblici possano essere affidati in tutto od in parte in gestione, mediante convenzione, alle associazioni di volontariato animalista e per la protezione degli animali. È inoltre di fondamentale importanza la distinzione presente nella DGR 43/2010 tra canile e gattile sanitario, canile rifugio e ricoveri privati<sup>58</sup>.

#### Criticità

Roma Capitale attualmente gestisce varie strutture deputate al ricovero di cani e gatti randagi; in alcuni casi si tratta di strutture private in regime di convenzione, in altri di canili comunali gestiti dall'Associazione Volontari Canili di Porta Portese. Più volte è stato richiesto al Dipartimento competente di superare una situazione di stallo, che si protrae oramai da anni, costituita da continue proroghe alle medesime associazioni di volontariato, e di valutare le possibili soluzioni utili a definire le procedure di gara sospese o avviare le nuove procedure ad evidenza pubblica.

In particolare, per quanto concerne le strutture private autorizzate allo svolgimento del servizio per il ricovero, il mantenimento, la cura e l'adozione degli animali di proprietà di Roma Capitale, in convenzione a seguito di una gara indetta nel 2014, e in regime di proroga per il periodo 01.01.2016 al 31.07.2016 sono state richieste assicurazioni circa l'avvio dell'ideale procedura concorsuale. Il competente Dipartimento assicurava, in una nota di marzo 2016, l'avvio dell'iter per lo svolgimento di una nuova procedura concorsuale senza, tuttavia, fornire alcun riferimento concreto in merito.

<sup>55</sup> **Art. 3 comma 2** "Le regioni provvedono a determinare, con propria legge, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani. Tali strutture devono garantire buone condizioni di vita per i cani e il rispetto delle norme igienico-sanitarie e sono sottoposte al controllo sanitario dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali. La legge regionale determina altresì i criteri e le modalità per il riparto tra i comuni dei contributi per la realizzazione degli interventi di loro competenza".

<sup>56</sup> **Art. 4 comma 1:** "I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti".

<sup>57</sup> **art. 2 comma 1 b)** "i canili pubblici possono essere affidati in tutto od in parte in gestione, mediante convenzione, alle associazioni di volontariato animalista e per la protezione degli animali".

<sup>58</sup> **La DGR 43/2010 distingue tra** A) Canile o gattile sanitario: struttura temporanea per animali vaganti o feriti, ubicato nel comune o nel territorio ASL, che sovrintende sulla gestione. I locali devono corrispondere a quanto indicato dalla LR 34/97 e dalla L. 281/1991; i comuni, ai sensi della L.R. 34 (art. 2 comma 2) devono mettere a disposizione della ASL strutture adeguate. E' struttura temporanea di prima accoglienza. Le spese sono a carico della ASL, solo con compartecipazione dei comuni per quelle a tutela dell'animale (es. sterilizzazioni); nella DGR c'è apposita tabella.

B) Canile rifugio: è struttura pubblica o privata convenzionata con i comuni dove i cani vengono ospitati dopo il canile sanitario, o su disposizione dell'AG. Per la nuova LR le nuove strutture sono sia canili rifugio che sanitari: le due strutture possono quindi coesistere ma ci deve essere una separazione funzionale. Nei canili deve essere garantito l'accesso alle associazioni di volontariato; in base alla legge 244/2007 (art. 2 co 371) l'accesso alle ass. di volontariato deve essere garantito ed è requisito indispensabile per la convenzione o affidamento del servizio. In questi canili c'è la vigilanza della ASL, ma l'assistenza sanitaria è garantita dal gestore che deve individuare un proprio medico veterinario e che redigerà un apposito piano. Ai comuni spetta assicurare le spese per il benessere degli animali e il rispetto della convenzione.

C) Ricoveri privati: sono gestiti da privati o associazioni a spese proprie, con un sistema di controllo (rispetto dei requisiti minimi) da parte delle strutture pubbliche.



Le maggiori criticità sono state rilevate relativamente alla gestione dei canili e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale; il continuo ricorso a proroghe contrattuali della convenzione stipulata con l'associazione di volontariato, da anni affidataria del servizio, si presenta contraria alle regole della trasparenza, della concorrenzialità nonché dell'economicità dell'azione amministrativa. Infatti, sebbene con un provvedimento di maggio 2015 venisse indetta la procedura aperta finalizzata all'affidamento della gestione delle strutture di ricovero degli animali da affezione (canile Muratella, Canile Vitinia, Canile Ponte Marconi, Oasi Felina Porta Portese), veniva contestualmente prorogato l'affidamento in essere per il periodo 01.03.2015 - 31.08.2015. Inoltre, nelle more dello svolgimento della gara europea, veniva indetta una procedura comparativa per l'individuazione di organismi da convenzionare per la gestione canili e delle oasi feline, per il periodo 01.09.2015 - 31.12.2015, a seguito della quale sono stati individuati gli organismi idonei da convenzionare. Tuttavia, ad ottobre 2015, la gestione provvisoria di due dei quattro lotti in cui l'appalto era stato suddiviso è stata affidata, in regime di proroga negoziata, per il periodo 15.10.2015 - 31.12.2015 - all'associazione di volontariato già affidataria da anni del servizio.

### 3.8. Contributi ad associazioni per eventi culturali

#### Quadro normativo

In materia si cita l'art. 12 della legge 241/1990<sup>59</sup>, quale fondamento di qualsiasi attribuzione di vantaggio economico, in base l'erogazione di contributi deve disporsi seguendo criteri predeterminati dall'Amministrazione, della cui osservanza si deve dare atto nel provvedimento.

Sul punto, non sembrano superati i Regolamenti del Consiglio Comunale, nn. 111/1996 e 128/1997, che, seppur vetusti e bisognosi di revisione, definiscono modalità specifiche per la concessione di contributi per attività culturali.

Il tema in questione coinvolge, inoltre, la questione del riparto delle competenze, come previsto in linea generale dall'art. 4 del D. Lgs. 165/2001<sup>60</sup>, gli ambiti di azione e le relative responsabilità degli organi politici (attività di indirizzo politico – amministrativa e di controllo) e degli organi amministrativi (concreto svolgimento dell'attività

<sup>59</sup> "1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ((...)) da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1".

<sup>60</sup> "1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto. 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. 3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente".

amministrativa e di gestione); in particolare, per gli enti locali, l'art. 107, commi 1 e 6, del D. Lgs. 2000 n. 267<sup>61</sup>, evidenzia che lo svolgimento dell'attività gestionale e la determinazione delle scelte operative per attuare i programmi approvati dagli organi di governo e per raggiungere gli obiettivi, deve avvenire in assoluta autonomia da parte dirigenziale, senza alcuna influenza da parte degli organi politici, chiamati a verificare il raggiungimento dei risultati sulla base degli indirizzi impartiti.

La materia in oggetto investe anche il tema del divieto di sponsorizzazione, e comporta la necessità di individuare, previamente ad ogni erogazione, la fattispecie negoziale di riferimento. Per le amministrazioni pubbliche, l'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010<sup>62</sup>, dispone il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni.

Infine, la materia abbraccia anche la procedura negoziata con unico prestatore, di cui all'art. 57, comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006<sup>63</sup>, riferimento talora utilizzato a giustificazione del contributo economico.

### Criticità

Le determinazioni oggetto di controllo (in ragione degli importi quasi sempre rientranti nell'ambito di campione al di sotto dei 200.00 Euro e riguardanti diverse Strutture), hanno evidenziato diverse tipologie di criticità.

Per quanto riguarda la ragione giustificativa a fondamento delle erogazioni, si è rilevato come le stesse, sovente, risiedessero esclusivamente in direttive/indicazioni dell'organo politico di riferimento. Si è rammentato, a tale proposito e in disparte dell'accennato rigoroso riparto delle competenze, che l'attribuzione patrimoniale a terzi deve risultare sempre conforme al principio di economicità della spesa, previa valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente, e che, conseguentemente, l'Amministrazione deve indicare i presupposti di fatto e le motivazioni alla base dell'erogazione del contributo, al fine di garantire l'applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono informare l'intera attività amministrativa. Relativamente al divieto di sponsorizzazioni, si è dovuto rammentare che l'obbligo del beneficiario di apporre il logo di Roma Capitale sul materiale promozionale e pubblicitario integra la fattispecie ricompresa nel divieto, poiché impegno finalizzato a promuovere l'immagine dell'ente quale sinallagma contrattuale, che è ipotesi distinta dalla contribuzione; tale fattispecie negoziale è stata del resto suffragata in alcuni casi, a conferma della ibrida configurazione, da elementi come l'"Attestato di regolare esecuzione" e la certificazione delle regolari prestazioni contrattuali. E' emersa più volte una difficoltà nell'individuazione della fattispecie di riferimento che, se ascrivibile ad un ordinario rapporto contrattuale, peraltro, dovrebbe inquadrarsi nell'ottica dell'evidenza pubblica ed essere

<sup>61</sup> "1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e' attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione".

<sup>62</sup>9. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.

<sup>63</sup> "Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre... b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato".

soggetta ad IVA, come ricordato nella pareristica della Corte dei Conti<sup>64</sup>, che comunque rimarca il divieto normativo della sponsorizzazione.

Ugualmente si è riscontrato un reiterato riferimento normativo alla procedura negoziata con unico prestatore, di cui all'art. 57, comma 2 lett. b) del D.Lgs. 163/2006, quale giustificazione del contributo/affidamento, senza che nella motivazione del provvedimento fossero esplicitati quegli elementi "peculiari" che la citata disposizione prescrive affinché si possa ritenere legittimo il ricorso a tale procedura, ossia la sussistenza di requisiti di unicità della prestazione, per motivi tecnici o di natura artistica e/o diritti di esclusiva. Si è rammentato in proposito che la citata fattispecie normativa è peraltro di strettissima interpretazione, come costantemente ribadito in giurisprudenza e in dottrina, e vi si può ricorrere quando l'unicità del fornitore sia davvero oggettiva e comprovata.

Si è rilevato, inoltre, come la peculiarità dell'iniziativa, la valenza sociale ed educativa non valgono autonomamente a giustificare il ricorso alla succitata procedura negoziale a discapito dei principi vigenti in materia di appalti, in particolare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, e che, inoltre, non assume alcun rilievo derogatorio ai principi sopracitati la natura pubblica del soggetto contraente. In proposito si è rammentato che la normativa sugli appalti (Codice del appalti e direttive U.E.) trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione aggiudicatrice conclude contratti a titolo oneroso con una persona giuridica distinta, indipendentemente dalla natura privata o pubblica di quest'ultima. Tuttavia l'ordinamento riconosce due principali ipotesi di deroga: gli affidamenti in *house* (e non sembrerebbe ricorrerne i presupposti) ovvero gli accordi tra P.A., di cui all'art 15 della legge 241/90, purché ciò non implichi remunerazione per lo scambio di diritti e obblighi reciproci.

Infine, le determinazioni esaminate afferenti la materia in oggetto sono state occasione per ridefinire i campi di esclusione IVA e di non imponibilità dell'imposta, concetti spesso confusi o coesistenti a proposito della medesima erogazione.

### 3.9 Banche dati

La questione concerne le determinazioni dirigenziali recanti impegni di spesa o liquidazioni di importi relativi all'acquisizione di servizi per l'utilizzo di banche dati di pubbliche amministrazioni ovvero di società alle stesse riconducibili, evidenziando, quindi, la questione del diritto di accesso gratuito da parte degli enti pubblici alle banche dati di altre pubbliche amministrazioni, per lo svolgimento di compiti istituzionali.

---

<sup>64</sup>Sez. controllo per il Veneto, parere 336/2011: "...ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione (interdetta post d.l. n. 78/2010) è la relativa funzione: la spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Vedi anche Sez. controllo Lombardia n. 262/2014, secondo cui, qualora si tratti di attività di sostegno economico istituzionale ad un soggetto terzo, l'attività, può legittimamente configurarsi quale modalità alternativa all'erogazione di servizio pubblico; tuttavia "questo profilo idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni, deve essere indicato dall'ente locale in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento".

Le disposizioni afferenti il tema in esame sono principalmente disciplinate dal CAD - Codice Amministrazione Digitale - di cui al D.Lgs. 82/2005, che in molti punti, come negli artt. 50 comma 2<sup>65</sup>, 52 comma 1<sup>66</sup> e 58 comma 2<sup>67</sup>, ribadisce il principio della sostanziale gratuità dello scambio di dati tra amministrazioni pubbliche.

La materia è stata interessata anche da ulteriori interventi normativi, anche di rango secondario, quali le Linee Guida per le convenzioni per lo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni, pubblicate nel 2013 dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), che confermavano l'obbligo di stipulare convenzioni tra Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre, il decreto legge 90/2014, come convertito nella legge 114/2014 (che sembra superare l'obbligo di convenzionamento), ha introdotto l'obbligo di conferimento dati da parte delle Pubbliche Amministrazioni all'Agenzia per l'Italia Digitale che ha dato luogo ad una prima ricognizione delle basi dati pubbliche.

Il principio della gratuità dello scambio di dati tra amministrazioni pubbliche, peraltro, è stato suffragato anche da interpretazioni giurisprudenziali: la Corte dei Conti (sez. Emilia, parere n. 37/2013) ha ribadito la vigenza di *“un generale principio di gratuità per l'accesso dei comuni alla base dei dati catastali, restando a carico dell'amministrazione richiedente soltanto eventuali costi eccezionali necessari per realizzare ed erogare servizi specifici connessi a particolari esigenze...”* chiarendo, peraltro, che tali costi debbano essere connessi a prestazioni straordinarie.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, inoltre, con un parere reso al Comune di Ferrara nel giugno 2013<sup>68</sup>, ribadisce il principio dell'acquisizione gratuita, vicendevole tra amministrazioni, delle informazioni contenute nelle banche dati, specificando che solo elaborazioni aggiuntive possono giustificare pagamenti dei relativi costi.

Per quanto riguarda l'Amministrazione capitolina, l'esame dei provvedimenti dirigenziali di specie ha fatto emergere un frequente ricorso, da parte delle diverse strutture, a servizi di collegamento, a pagamento, alle banche dati di Infocamere – Camere di Commercio Industria e Artigianato, nonché a quelli relativi a pubblico registro automobilistico detenuti dall'ACI.

Al riguardo, indipendentemente dal risparmio di spesa di cui, con tutta evidenza, fruirebbe l'Amministrazione nell'ipotesi di convenzionamenti per l'utilizzo gratuito dei dati con gli enti detentori dei medesimi, resta ferma la circostanza di come, a prescindere da tali accordi istituzionali (che non risultano mai stipulati dall'Amministrazione capitolina), si possano ottenere vantaggi economici, ancorché di minore entità, anche attraverso una razionalizzazione delle modalità di acquisizione di tali servizi, ricorrendo a misure finalizzate ad evitare il “frazionamento” dell'acquisto di un medesimo servizio tra più strutture dell'Amministrazione.

<sup>65</sup> “Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 61, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, e' reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima...”

<sup>66</sup> “L'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati e documenti e' disciplinato dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto della normativa vigente. Le pubbliche amministrazioni pubblicano nel proprio sito web, all'interno della sezione “Trasparenza, valutazione e merito”, il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria”.

<sup>67</sup> “Le pubbliche amministrazioni comunicano tra loro attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa di cui all'articolo 72, comma 1, lettera e)...”.

<sup>68</sup> Il quesito verteva sulla possibilità per la polizia Municipale di accedere gratuitamente alle banche dati del pubblico Registro automobilistico

Tale approccio metodologico, peraltro, si pone in coerenza con l'interesse precipuo di questa amministrazione nel procedere alla razionalizzazione della spesa tramite l'istituzione di "Centrali Uniche di acquisti", introdotte con le deliberazioni di Giunta Capitolina n. 183/2010, n. 70 del 2012, n. 18 del 2014 e infine, di recente, con la deliberazione Giunta Capitolina n. 202/2015.

L'esito del monitoraggio condotto è stato comunicato agli organi istituzionali di riferimento con nota n. 24542 del 4 settembre 2015.

## **4. Risultati**

Nel presente capitolo si vogliono rappresentare i contributi forniti dall'attività di controllo nell'anno 2015 in relazione ai risultati positivi ottenuti in termini di revisione delle procedure.

### **4.1. Servizi alla persona: ricognizioni e nuovi affidamenti**

L'attività di controllo espletata sugli atti adottati dai Municipi in materia di affidamento dei servizi alla persona nelle aree di competenza, ha consentito di rilevare le descritte criticità, che sono state evidenziate anche a mezzo di apposita circolare e pertanto alcuni Municipi, in ottemperanza al disposto di cui alla D.C.C. 90/2005 come modificata ed integrata dalla D.C.C. 355/2012, hanno provveduto ad effettuare le rituali ricognizioni delle offerte progettuali. Questo adempimento, determinato dall'attività di controllo così condotta, costituisce un risultato positivo per l'amministrazione in termini di garanzia della trasparenza e della concorrenzialità delle procedure comparative per l'affidamento di servizi pubblici, anche se parzialmente esclusi dal codice dei contratti.

### **4.2. Occupazioni Suolo Pubblico: regolarizzazioni**

A seguito dei rilievi sollevati nello svolgimento dell'attività di controllo sui provvedimenti di concessione di occupazioni temporanee di suolo pubblico, molte strutture territoriali hanno provveduto alla regolarizzazione delle criticità evidenziate.

In particolare, in alcuni casi, si è provveduto a richiedere il versamento del canone dovuto per concessioni di suolo pubblico valutate, in un primo momento, erroneamente, esentate dal pagamento.

In generale si è potuto constatare, da parte delle strutture territoriali competenti, una maggiore attenzione nel rilascio della concessione di che trattasi soprattutto nella valutazione dei casi rientranti nelle ipotesi di esenzione dal pagamento del canone ai sensi dell'art. 19 del Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSP) e del canone (Cosap) nonché nel controllo circa l'avvenuta stipulazione, da parte dei richiedenti la concessione, del contratto rifiuti, ai sensi dell'art. 12bis del citato Regolamento.

### **4.3. Utilizzo locali scolastici**

Il procedimento autorizzatorio relativo all'uso di locali scolastici da parte di Associazioni, specie per attività pre e post scuola, è fattispecie che riguarda annualmente tutti i Municipi, competenti territorialmente della gestione di diversi locali scolastici.

Sulla materia, che vede la compresenza, nell'avvio e nella gestione del procedimento, dei Municipi e degli Istituti scolastici, sono intervenute anche nel 2015 molte determinazioni che, in sede di controllo, presentavano le medesime criticità, pur se emanate da strutture territoriali diverse. Sono stati riscontrati infatti numerosi provvedimenti emanati in base a normativa abrogata/superata, e, dal punto di vista temporale, si è rilevato come spesso l'intervento dei provvedimenti autorizzatori intervenisse alla fine dell'anno scolastico, a "sanatoria" di utilizzo

di fatto dei locali avviato mesi prima (con conseguente mancato controllo delle posizioni assicurative richieste alle associazioni).

A seguito di apposita circolare (RC 19906 del 15 luglio 2015), diretta a tutte le strutture territoriali, sono stati avviati numerosi confronti con le stesse, in particolare gli uffici scuola interessati, che hanno in alcuni casi, di par loro, avviato incontri sul punto con i dirigenti scolastici.

Con l'avvio del nuovo anno scolastico si è potuta riscontrare una generale applicazione, da parte dei Municipi, delle disposizioni normative richiamate e, soprattutto, un avvio dei procedimenti autorizzatori all'inizio dell'anno scolastico.

#### **4.4. Servizi aggiuntivi a pagamento Corpo Polizia locale**

La fattispecie dei "contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività" è prevista dall'art. 43 della legge 449/1997, che dispone che le pubbliche amministrazioni, per favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa, realizzare maggiori economie e migliorare i servizi prestati, possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto agli ordinari.

La normativa in esame deve coordinarsi, per Roma Capitale, con la deliberazione di Giunta Comunale n. 2975/1998, che prevede, esclusivamente per il personale di Polizia Municipale, determinati adempimenti e specifica istruttoria.

Gli adempimenti istruttori coinvolgono anche il tema del salario accessorio, e sono soggetti poi a quanto sul punto previsto dal vigente CCNL comparto Regioni ed Enti Locali, art. 15 CCNL 1999 (come modificato dall'art. 4 CCNL 2001), che, in tema di "Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività" cui i compensi per prestazioni aggiuntive sono afferenti, distingue varie ipotesi relative alle possibilità previste dall'art. 43 citato, e prevede espressamente le "convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari".

Le numerose determinazioni in materia hanno evidenziato carenze sugli adempimenti istruttori indicati, rilevandosi, preliminarmente, la mancanza di singole convenzioni che debbono necessariamente regolare i rapporti intercorrenti con le Società richiedenti i servizi aggiuntivi.

Parimenti, si è rilevata la mancanza del riferimento alla disciplina contrattuale sopra richiamata, facendo emergere possibili profili di incongruenza tra gli atti dispositivi in esame e la corretta imputazione degli stessi, anche alla luce delle numerose e mutevoli norme sul contenimento della spesa pubblica in materia di personale.

Si è rilevato, ancora, che le valutazioni imposte dall'unico riferimento dispositivo citato, ovvero la deliberazione di Giunta Comunale del 1998 (valutazione di compatibilità e interesse con le esigenze e caratteristiche del Corpo, determinazione specifica dei costi relativamente alle prestazioni richieste, individuazione personale e mezzi), non venissero esplicitate, non consentendo l'adeguata ricostruzione del processo valutativo occorrente.



Le osservazioni prodotte in sede di controllo sono esitate in una serie di riunioni ed incontri promossi dal Comandante Polizia Locale, al fine di uniformare i procedimenti e ricondurre ad un unicum procedimentale, nel pieno rispetto degli obblighi di legge, la fattispecie, che ad oggi sembra trattata entro i margini prescritti dalle norme.

#### **4.5. Erogazioni contributi disciolto Comitato Olimpico**

All'inizio dell'anno 2015 il Dipartimento Sport ha pubblicato una determinazione di impegno fondi, per Euro 1.000.000,00 a favore del Comitato promotore per la candidatura di Roma Capitale alle Olimpiadi del 2020; il Comitato, istituito con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 54 del 2011, era stato sottoposto a liquidazione, a seguito del ritiro della candidatura di Roma ai Giochi olimpici del 2020, a far data dal 29 febbraio 2012, quindi dopo qualche mese dall'inizio dell'attività.

Nonostante lo scioglimento anticipato, nel 2012 e 2013 erano stati già devoluti al Comitato stesso da Roma Capitale un totale di Euro 2.000.000, a fronte dei 3.000.000 totali previsti dall'Assemblea Capitolina per tre anni di attività (Euro 1.000.000 l'anno).

L'attività di controllo, che si è potuta esplicare esclusivamente nei confronti dell'ultima tranche del contributo (l'ufficio di controllo opera solo dall'anno 2013), ha evidenziato come la stessa devoluzione fosse priva di adeguata documentazione (anche solo contabile) a corredo ed estremamente carente dal punto di vista motivazionale, concretandosi all'apparenza come una erogazione di fondi "a domanda" dell'ormai da tempo liquidato Comitato.

I rilievi hanno prodotto l'immediata sospensione della procedura di spesa, e approfonditi incontri a livello inter-istituzionale, che hanno prodotto l'interruzione del procedimento per evidenti carenze legittimanti la liquidazione.



## 5. Conclusioni

Prima di riassumere, in maniera conclusiva, le risultanze dell'attività svolta nell'anno 2015, al fine di non confonderle con altre, quand'anche necessarie ed opportune, di matrice ispettivo/repressiva, si ritiene di dover ribadire la natura precipua del controllo successivo, il quale, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi e di indirizzare l'attività amministrativa in percorsi lineari e semplificati, purtuttavia trasparenti ed imparziali, deve essere intesa, necessariamente, quale attività propositiva e dialettica nei confronti di tutta l'articolazione amministrativa dell'ente, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre soluzioni mirate.

Ciò posto si deve rilevare che le risultanze del controllo sul campione degli atti esaminati hanno fatto emergere dubbi di irregolarità numericamente rilevanti dal punto di vista statistico (27% cfr. grafico 1 pag. 10).

Il dato statistico d'impatto va più compiutamente analizzato, in quanto all'esito dei chiarimenti richiesti si è riscontrato che le irregolarità, sia pur esistenti, sono da ascrivere in massima parte (il 21%), (cfr. allegato 2 grafico 8) ad una redazione frettolosa e poco curata della parte motiva degli atti, non dando luogo a conclamati vizi di legittimità; gli interventi in autotutela, sollecitati dall'attività di controllo, nell'anno 2015 si sono risolti in n. 3 annullamenti, n. 1 revoca, n. 3 provvedimenti a sanatoria.

Tuttavia sono state rilevate ampie problematiche sotto il profilo della corretta impostazione dell'impianto motivazionale, spesso scarno e insufficiente, rispetto al quale si continuano a determinare incertezze sulla corretta qualificazione giuridica delle fattispecie analizzate, nonché un ricorso eccessivo alla procedura negoziata ed all'istituto della proroga.

Il ricorso frequente a tali ultime procedure è un segnale che va attentamente valutato; il riferimento a situazioni di urgenza e le tendenze ad effettuare interventi sporadici sono frutto di una programmazione poco sistematica ed organica. Il ricorso alle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara non assicura un adeguato confronto competitivo, e, se reiterato oltre concrete esigenze di celerità ed urgenza, rischia di divenire indicatore di poca trasparenza.

Dal punto di vista delle riscontrate carenze motivazionali, si sottolinea come le stesse rendano i provvedimenti poco comprensibili e di interpretazione contraddittoria; la gran parte delle richieste di chiarimento si sarebbero potute evitare con una redazione accessibile della parte motiva della determinazione, con minori aggravii lavorativi per controllore e controllato. Il rilievo in questione è indicatore di poca chiarezza nell'attività istruttoria, ed è potenzialmente foriero di dubbi circa la ponderazione equanime di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento.

Una chiosa appare doveroso effettuare circa un fondamento basilare per la riuscita efficace di un controllo di tipo collaborativo, ossia la considerazione e l'attenzione, da parte dei Dirigenti, alle segnalazioni pervenute; sul punto si sono svolte apposite considerazioni nel testo delle presente Relazione, dalle quali si desume una consapevolezza, ancora non completa, dell'ausilio del controllo successivo alle funzioni e competenze della Dirigenza di Roma Capitale (solleciti effettuati 262, pari al 53% dei casi; mancate risposte 78, pari al 16%).

E' altresì da rilevare come, alcune delle criticità emerse siano ascrivibili alla discordanza tra la regolamentazione capitolina e la normativa nazionale, in continua evoluzione.

In tal senso, si ritiene, conclusivamente, che l'attività di controllo abbia svolto un utile servizio per la rilevazione della generale vetustà del corpo regolamentare di Roma Capitale e per l'indicazione alle strutture competenti della necessità di procedere ad una rivisitazione delle normative regolamentari settoriali.

In ultimo, si sottolineano le iniziative di comunicazione e raccordo con gli Organi di controllo esterno, principalmente con l'Organismo indipendente di valutazione e con la Corte dei conti.

In particolare, la collaborazione con l'OIV si estrinseca nel fornire supporto ai fini della valutazione della performance dirigenziale, attraverso la trasmissione degli elenchi nominativi dei Dirigenti, autori dei provvedimenti per i quali, all'esito dell'attività di controllo, siano emersi rilievi di ordine amministrativo, concorrendo, altresì, in costante confronto con la struttura di supporto all'OIV, all'individuazione di idonei indicatori.

Per quanto attiene ai rapporti con la Corte dei conti, la Relazione del controllo successivo di regolarità amministrativa viene inviata alla Sezione regionale di controllo, a corredo del prescritto Referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e l'adeguatezza dei controlli interni (art. 148, co. 1 TUEL).

Inoltre, posto che dall'esame dei provvedimenti sottoposti a verifica possono emergere fattispecie riconducibili ad ipotesi di danno erariale, secondo una prassi già sperimentata nell'anno passato, la presente Relazione verrà trasmessa alla Procura regionale Lazio presso la Corte dei conti, unitamente a schede riassuntive di quei provvedimenti per i quali si ritiene ricorra un ragionevole *fumus boni iuris* circa una lesione patrimoniale attuale e concreta, ferma restando ogni valutazione da parte della Procura stessa in ordine a eventuali richieste istruttorie ed ulteriori prosiegui.

Si ritiene che il controllo espletato nell'anno 2015 abbia complessivamente svolto la sua *mission*, dal punto di vista della conoscenza dei fenomeni gestionali di Roma Capitale e relative difficoltà; si ritiene, altresì, che abbia contribuito a dare impulso ad un'azione proattiva, sia pur timida, tesa a coniugare efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa con la dovuta correttezza formale e sostanziale degli atti posti a base del suo agire, da perseguire con tenacia e costanza nel prossimo futuro.

Tale consapevolezza induce ad approfondire le verifiche con metodi di analisi più pregnanti che tengano conto, ad esempio, di specifiche materie anche con riferimento alle misure ed azioni individuate nel Piano triennale della Prevenzione della corruzione, nonché a farsi promotore, nell'ottica della collaborazione e condivisione, di specifici momenti di confronto con le strutture interessate.



# Allegato 1

## Circolari anno 2015



18 MAR 2015

N. prot. RC 4489

Ai Direttori delle Strutture di Supporto agli Organi  
e all'Amministrazione

Ai Direttori delle Strutture di *Staff*

Ai Direttori delle Strutture di Linea

Al Direttori delle Strutture Territoriali

e,p.c.: All'Assessore alla Legalità, trasparenza,  
contratti, appalti, beni confiscati alla mafia  
e contrasto all'usura

Al Capo di Gabinetto dell'On.le Sindaco

**OGGETTO: Indirizzi operativi sulle modalità redazionali delle determinazioni dirigenziali:  
determinazioni di liquidazione delle attività negoziali e provvedimenti di somma  
urgenza**

Allo scopo di individuare modalità redazionali omogenee e di garantire la massima trasparenza del provvedimento oltre che la correttezza dello stesso sotto il profilo amministrativo è opportuno formulare alcuni indirizzi operativi sui contenuti e le modalità redazionali delle determinazioni dirigenziali.

In particolare, con la presente, ci si sofferma sui provvedimenti concernenti la liquidazione di contratti di lavori, servizi e forniture - che attengono, dunque, alla fase esecutiva negoziale - nonché sulle modalità redazionali dei provvedimenti di somma urgenza.

### ***Esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture***

Come noto, l'ordinamento vigente prevede una pluralità di adempimenti da porre in essere per garantire la corretta esecuzione di tali contratti. Vige, pertanto, in capo alla stazione appaltante l'obbligo di assicurarsi che le prestazioni siano eseguite conformemente alle prescrizioni contrattuali, oltre che a quanto previsto dal bando di gara, capitolato speciale o lettera di invito.

Riguardo ai **contratti relativi ai lavori** il Codice dei contratti ed il relativo Regolamento di attuazione prescrivono:

- La redazione di un “certificato di collaudo” per tutti i lavori oggetto del codice (art. 141 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163);
- L’emissione del “certificato di regolare esecuzione” (in sostituzione del certificato di collaudo) da parte del direttore dei lavori – confermato dal responsabile del procedimento - nel caso di lavori di importo sino a 500.000 e nel caso di lavori di importo superiore, ma non eccedente il milione di euro, su scelta del soggetto appaltante (art. 141 sopracitato e art. 237 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207).

Per quanto concerne, invece, i **contratti relativi a servizi e forniture**, il Regolamento di attuazione del Codice dei contratti (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) prescrive:

- Per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria il rilascio, da parte del soggetto incaricato della verifica di conformità, del “certificato di verifica di conformità” laddove risulti che l'esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le prestazioni contrattuali (art. 322);
- Per i contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria l’emissione della “attestazione di regolare esecuzione” da parte dal direttore dell'esecuzione con conferma da parte del responsabile del procedimento (art. 325).

Al riguardo, da un’analisi a campione delle determinazioni dirigenziali di liquidazione delle varie strutture di Roma Capitale, sono state riscontrate una serie di criticità: difatti o manca del tutto il richiamo ai certificati/attestazione di cui sopra oppure questi ultimi, sebbene citati nel corpo del provvedimento, non risultano allegati o talvolta, laddove allegati, presentano una carenza redazionale tale da non consentire di individuare in maniera esaustiva i criteri utilizzati per la verifica della conformità delle prestazioni eseguite.

Inoltre, sul punto, si rammenta che la normativa individua un “contenuto minimo” con riferimento sia al certificato di collaudo che a quello di regolare esecuzione (art. 229 D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) sia al certificato di verifica di conformità (art. 322 cit.) che all’attestazione di regolare esecuzione (art. 325 cit.)

A ciò aggiungasi che la corretta gestione e verifica della fase esecutiva assume un notevole rilievo nell’ottica della trasparenza oltre che ai fini della garanzia della correttezza e del buon andamento della dell’azione amministrativa.

Tanto premesso, si richiede, dunque, una maggiore cura nella redazione delle determinazioni dirigenziali di liquidazione provvedendo non solo a dar atto dell’esistenza del certificato o attestazione di cui trattasi ma anche ad allegarlo al provvedimento di liquidazione.

Occorre, in particolare, verificare che i certificati/attestazione siano conformi ai “contenuti minimi” prescritti dalla normativa ma soprattutto che, dalla lettura degli stessi, si possano desumere le modalità

con cui l'attività di controllo è stata espletata per far sì che si possa verificare in maniera inequivocabile la correttezza delle prestazioni eseguite.

Inoltre, nel caso di prestazioni aventi carattere continuativo (ad es. somministrazioni) occorre dar conto non solo dell'avvenuto controllo finale ma anche dei controlli intermedi che si sono susseguiti durante l'esecuzione della prestazione.

### ***Provvedimenti in caso di somma urgenza***

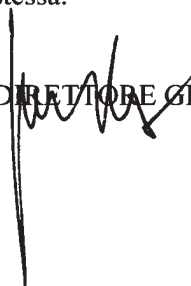
L'art. 176 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 rubricato "*Provvedimenti in caso di somma urgenza*" prevede, tra l'altro, che "*In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale di cui all'articolo 175 la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o comunque di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.*" Prevede, altresì, che "*L'esecuzione dei lavori di somma urgenza può essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal responsabile del procedimento o dal tecnico.*"

Nello svolgere l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa ex art. 147-*bis* del T.U.E.L. sono state constatate delle irregolarità nel percorso operativo delineato, per tali provvedimenti, con circolare del Segretario – Direttore Generale del 6 marzo 2013 prot. 3945.

Fermo restando l'obbligo di assicurare l'applicazione puntuale degli indirizzi impartiti dallo scrivente sul tema, si raccomanda, nella redazione di tali provvedimenti, di dare contezza, nelle premesse, della motivazione della scelta tecnica degli interventi con riferimento allo stato di pericolo per la pubblica incolumità, di evidenziare la congruità della spesa e di indicare ed allegare il parere favorevole della Commissione per la verifica dei provvedimenti di somma urgenza, istituita con determinazione dirigenziale n. 1068/2010 nell'ambito della U.O. Qualità e Controllo del Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana.

Attesa la rilevanza degli argomenti trattati, si invitano le SS.LL. a dare la più ampia diffusione alla presente circolare, con la raccomandazione di impartire ai Dirigenti preposti alle Strutture di appartenenza le direttive necessarie per una concreta applicazione della stessa.

IL SEGRETARIO-DIRETTORE GENERALE







23 APR 2015

N. di protocollo RC/ 11271

Al Direttore del Dipartimento  
Promozione dei Servizi Sociali e  
della Salute

e, p.c. All' Assessore preposto al  
Sostegno Sociale e Sussidiarietà

All' Assessore alla legalità,  
trasparenza, contratti, appalti,  
beni confiscati alla mafia e  
contrasto all'usura

All' Organismo Indipendente di  
Valutazione

**Oggetto: Controlli Amministrativi Successivi ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000.**

**Determinazioni Dirigenziali del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute relative all'anno 2015 concernenti: contratti di aggiudicazione di lavori-servizi-forniture – proroghe/rinnovi a Organismi aggiudicatari.**

Nell'esercizio della funzione di controllo di cui in oggetto, nel periodo conclusivo del 2014 e nel corso dei primi mesi dell'anno corrente, sono state rilevate gravi e reiterate irregolarità in ordine alle procedure di affidamento di lavori/servizi/forniture, posto che la quasi totalità dei provvedimenti esaminati, adottati da codesto Dipartimento, dispongono la "prosecuzione", o il "prolungamento tecnico" la "proroga" dell'affidamento del contratto nei confronti del medesimo soggetto aggiudicatario.

Tali istituti, che dovrebbero costituire, ai sensi della normativa vigente, una modalità derogatoria di affidamento, subordinata alla previa verifica della sussistenza di determinati presupposti e condizioni tassativamente stabiliti dalla legge, hanno perso questa connotazione per diventare, al contrario, una modalità procedimentale ordinaria costantemente adottata, al fine di garantire "...la non interruzione del servizio reso senza soluzioni di continuità".

Attraverso la circolare prot. RC/14108 del 30.08.2013, nonché della successiva corrispondenza intercorsa con codesto Dipartimento, è stato ampiamente evidenziato come il reiterato ricorso a procedure di affidamento diretto, in assenza di qualsiasi confronto concorrenziale tra diversi

soggetti interessati, costituisca violazione dei principi generali dettati in materia di contratti pubblici a presidio della concorrenzialità e della trasparenza delle procedure.

Il summenzionato principio della concorrenzialità nella scelta del soggetto aggiudicatario, si ribadisce, deve considerarsi applicabile anche a quei settori, quali i "servizi sociali", per i quali, sebbene siano sottratti in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 163/2006, l'aggiudicazione deve, comunque, avvenire nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 27 dello stesso Codice dei Contratti, alla luce dei principi di "...economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità... e l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto...

Si continuano a riscontrare, inoltre, le medesime gravi lacune nella struttura motivazionale posta a fondamento dell'atto adottato; l'utilizzo di formulazioni generiche quali la "necessità di provvedere alla continuità del servizio" o la "impossibilità di interrompere il servizio" e che "occorre continuare a dare assistenza..." non integra, in maniera idonea, l'impianto motivazionale, relativamente alla effettiva sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge.

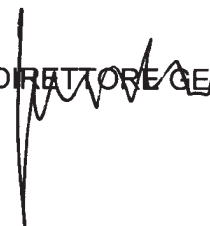
Si evidenzia a questo proposito che la persistente inosservanza delle direttive formulate in ordine alle criticità procedurali rilevate, si riflette sulla natura stessa dell'attività di controllo successivo, che risulta defatigatoria nonché inefficace per le principali finalità cui è preposta.

Si invita, pertanto, la S.V., relativamente all'attività svolta dai dirigenti preposti alle singole direzioni e/o unità organizzative, ad impartire precise direttive affinché il *modus operandi* di codesto Dipartimento sia ricondotto nel perimetro della regolarità amministrativa più volte contestata per le motivazioni fin qui esposte, valutando altresì, in caso di inosservanza, l'avvio delle conseguenti azioni di natura disciplinare.

Si rammenta a questo proposito che la *performance* organizzativa e individuale dei dirigenti, secondo gli ambiti di misurazione e valutazione definiti rispettivamente dalle norme di cui agli art. 8 e 9 del D.lgs 150/2009, è oggetto di valutazione annuale da parte dell'OIV ai sensi del disposto di cui all'art. 7 comma 2 lett. a) dello stesso decreto, e che il mancato raggiungimento degli obiettivi nonché l'inosservanza delle direttive assegnate per l'attività amministrativa e la gestione, rileva ai fini della configurazione della responsabilità dirigenziale, con effetti anche ai fini del riconoscimento e attribuzione del trattamento economico accessorio ai sensi del vigente art. 45 del D.lgs. n. 165/01.

Si resta in attesa di assicurazioni in merito all'attuazione delle direttive sopra declinate.

IL SEGRETARIO – DIRETTORE GENERALE





15 11 2015

N. di Protocollo RC 13306

	Alle	Strutture territoriali
e, p.c.	All'	Assessore alla Scuola, Università, politiche della memoria, sport, politiche della qualità della vita e partecipazione attiva dei cittadini
	All'	Assessore alla Legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia e contrasto all'usura
	Alla	Ragioneria Generale V Direzione – Controllo di regolarità contabile

**Oggetto: Autorizzazione all'uso di locali scolastici. Procedimento ed adempimenti.**

Nel corso dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, sono state riscontrate varie determinazioni dirigenziali, di diversi Municipi, afferenti la materia in oggetto.

L'attività svolta ha evidenziato alcune criticità in ordine alla corretta gestione del procedimento autorizzatorio relativo all'uso di locali scolastici da parte di Associazioni, specie per attività pre e post scuola, in relazione alla esatta individuazione della normativa di riferimento e alla tempistica da osservare.

L'autorizzazione all'uso dei locali scolastici vede la compresenza, nell'avvio e nella gestione del procedimento, di due organi istituzionali, il Municipio territorialmente competente e l'Istituto scolastico, nelle figure del dirigente e del Consiglio di Istituto.

Per quanto riguarda la normativa di riferimento, si è rilevato come molto spesso i provvedimenti autorizzatori siano emanati in base a quanto disposto dall'art. 12 legge 517/1977, che prevede la facoltà del Comune di autorizzare l'uso di edifici e attrezzature scolastiche al di fuori dell'orario ordinario per particolari attività di promozione culturale, sociale e civile.

Ebbene, deve osservarsi che la normativa citata è stata integrata, e superata, dal vigente T.U. di cui al D. Lgs. 297/1994, art. 96, da coordinarsi con il D.M. 44/2001; tali normative sopravvenute, di cui spesso non si rileva menzione nella determinazioni analizzate, prevedono la permanenza in capo all'ente locale della facoltà di autorizzare l'uso dei locali, e pongono invece la conseguente responsabilità e competenza negoziale, in ordine ai rapporti con gli utilizzatori del bene in concessione, in capo all'amministrazione scolastica.

Sul punto si segnalano, peraltro, la circolare del Segretariato n. 36021 del 23/12/1994, e, successivamente, la direttiva Dipartimento Politiche Educative e Scolastiche n. 20977 del



28/07/2003; anche tale ultima disposizione spesso non viene citata nelle determinazioni di specie.

Al riguardo si ravvisa la necessità di indicare con esattezza la normativa di riferimento, soprattutto qualora, come nei casi in esame, sia necessario verificare la conformità della domanda e della correlata documentazione alle prescrizioni di legge vigenti.

In particolare, si pone l'attenzione sul Decreto Ministeriale n. 44/2001, che all' art. 50 comma 3 dispone l'obbligatorietà della previa stipulazione, da parte del concessionario *"di una polizza per la responsabilità civile con un istituto assicurativo"*.

Si segnala, inoltre, come elemento di criticità emerso all'analisi dei provvedimenti in oggetto, la discrasia, più volte ricorrente, tra la data di presentazione della domanda da parte dell'Associazione richiedente, la data di concessione all'uso dei locali da parte della Direzione didattica delle singole scuole e l'autorizzazione all'uso dei locali, che talora viene rilasciata dal Municipio competente dopo alcuni mesi dall'inizio dell'attività.

E' di palese evidenza che l'autorizzazione, concessa per l'intero anno scolastico, deve intervenire in via prioritaria prima che l'attività dell'Associazione, di assistenza e cura di minori, abbia inizio, e non possa (come talora rilevato), essere rilasciata ad anno scolastico in corso e l'atto di autorizzazione deve obbligatoriamente prevedere, quale condizione imprescindibile, l'accertamento della stipula dell'obbligatoria assicurazione.

Si invitano, pertanto, le SS.LL. a porre in essere le necessarie misure organizzative finalizzate all'adempimento degli indirizzi sopra formulati.

IL SEGRETARIO - DIRETTORE GENERALE



Segretariato-Direzione Generale  
Direzione Sistema integrato dei controlli interni-  
Supporto al Direttore Generale

N. di Protocollo RC ..... 19907 .....

Ai Direttori delle Strutture di linea  
Ai Direttori delle Strutture territoriali  
Ai Direttori delle Strutture di staff  
Ai Direttori delle Strutture di Supporto agli  
organi e all'Amministrazione  
e, p.c. All'Assessore alla legalità, trasparenza,  
contratti, appalti, beni confiscati alla mafia e  
contrasto all'usura  
Al Capo di Gabinetto  
Al Ragioniere Generale

**Oggetto:** Gestione eventi ed occupazioni temporanee di suolo pubblico. Procedimento ed adempimenti.

Nel corso dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, espletata su determinazioni dirigenziali afferenti alla concessione di Occupazione Suolo Pubblico per lo svolgimento di feste, sagre, eventi e manifestazioni di diversa tipologia, sono emerse numerose criticità riguardanti l'esatta applicazione del vigente Regolamento COSAP, e, più in generale, l'ottemperanza alla normativa, relativa alla programmazione e gestione degli eventi sociali e culturali sul territorio.

Appare opportuno quindi rammentare, per punti, gli elementi essenziali che governano la concessione di suolo pubblico in relazione alla tipologia degli eventi sopra descritti.

**Concessione OSP ed esenzioni:** la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 39/2014 recante il "*Regolamento in materia di occupazione di suolo pubblico (OSP) e del canone (COSAP) comprensivo delle norme attuative del P.G.T.U.*" dettaglia le modalità di richiesta e di concessione di O.S.P., anche in occasione di svolgimento di eventi di rilievo sociale e culturale per la cittadinanza ed il territorio. L'art. 19, in particolare, elenca in maniera tassativa, i casi specifici di esenzioni dal pagamento del canone. Al riguardo, pertanto, è





necessario che i singoli provvedimenti nella materia trattata, descrivano analiticamente nella parte motiva la riconducibilità della singola fattispecie ad una delle ipotesi declinate nel citato art.19 anche in relazione ad ipotesi di danno erariale che mancate entrate non giustificate potrebbero configurare. Parimenti, la mancanza di scopo di lucro della manifestazione (evenienza che rileva per alcuni casi di esenzione), non può enunciarsi negli atti di concessione sic et simpliciter, ma deve essere adeguatamente giustificata e verificata, anche ricorrendo a dichiarazioni sostitutive di certificazione degli organizzatori, da sottoporre, poi, ad adeguati controlli a norma degli artt. 71 e 72 D.P.R. 445/2000.

**Conferimento rifiuti.** L'esenzione del pagamento del canone per l'occupazione rileva, anche rispetto ad un ulteriore adempimento amministrativo a carico del concessionario, il "Conferimento rifiuti" di cui all'art. 12bis del Regolamento COSAP sopra richiamato, a norma del quale: "*Coloro che intendono effettuare occupazioni temporanee di spazi ed aree pubbliche per la realizzazione di feste, sagre, corse, manifestazioni di tipo culturale, di tipo sportivo ecc., devono presentare agli uffici competenti, quale condizione al rilascio della concessione per l'occupazione di suolo pubblico...la documentazione relativa all'avvenuta stipula di un contratto per il conferimento di rifiuti urbani ed assimilati con soggetti autorizzati in base alla normativa vigente di settore. L'obbligo non sussiste per le occupazioni per le quali il canone non è dovuto ai sensi dell'art. 19*". L'obbligo di specie, che rinforza appunto l'esigenza di giustificare con puntualità l'eventuale esenzione dal pagamento del canone COSAP cui è collegato, è da considerarsi condizione imprescindibile per la concessione dell'occupazione di suolo pubblico. E' quindi necessario che in tutte le determinazioni recanti le concessioni di specie si faccia esplicita menzione dell'avvenuta stipulazione del contratto di cui all'articolo 12bis citato, non essendo sufficiente, allo scopo, riportare nella parte dispositiva la mera esistenza dell'obbligo.

**Concessione spazi per svolgimento di eventi e di manifestazioni socio culturali commerciali:** si rammenta l'importanza che riveste la ricostruzione puntuale dell'iter amministrativo che conduce alla concessione. Il procedimento deve dar atto, altresì, in ordine all'adempimento di eventuali, ulteriori obblighi alla manifestazione correlati, quali, a titolo meramente semplificativo, quelli relativi alla somministrazione o trattenimenti danzanti, o ancora, all'impatto acustico. Si ritiene infatti che lo svolgimento di manifestazioni o eventi comunque denominati sia in taluni casi da correlarsi alla presenza di ulteriori autorizzazioni amministrative, quali ad esempio la somministrazione di alimenti o la vendita di generi merceologici, o lo svolgimenti di concerti, caratterizzanti nella maggior parte dei casi le manifestazioni medesime. A questo proposito, è utile rammentare come la gestione degli spazi pubblici, anche per lo svolgimento di eventi di tipo culturale, sociale, commerciale ed



enogastronomico, deve avvenire nel rispetto di principi amministrativi fondamentali. Come precisato dalla Corte dei Conti Piemonte, (parere n. 36 del 2014), qualsiasi concessione gratuita di spazi e beni pubblici deve definirsi "*attribuzione patrimoniale*", e va predisposta con idonee cautele, suggerite "*dall'imprescindibile esigenza di assicurare il rispetto dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione, di concorrenzialità e di pubblicità, predicati intrinseci dell'attività amministrativa*". E' quindi opportuno che lo svolgimento di attività sociali e culturali con connessa concessione di suolo pubblico sia programmata e pubblicizzata, sì da consentire la più ampia partecipazione di possibili interessati nel rispetto dei canoni di trasparenza e concorsualità. Il Consiglio Comunale, peraltro, con la deliberazione n. 13 del 2000, dispone l'obbligo per i Municipi, di procedere a bandi pubblici per individuare i destinatari delle concessioni relative ad iniziative socio culturali commerciali connesse con attività di vendita, nonché di vigilare sul rispetto di parametri percentuali precisi (70% per le attività commerciali; 30% per iniziative di altro tipo), ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni. Si raccomanda in conclusione, la più ampia diffusione della presente circolare ed il costante monitoraggio, all'interno della struttura a cui si è preposti, dell'osservanza ai principi sopra declinati, rammentando, al riguardo, i profili di responsabilità patrimoniale che eventuali omissioni ed irregolarità in materia di concessioni, nonché in ordine al pagamento dei relativi canoni, possono comportare.

IL SEGRETARIO-DIRETTORE GENERALE





21 LUG. 2015

N. di Protocollo RC

20562

- Ai Direttori delle Strutture di Linea
- Ai Direttori delle Strutture di Staff
- Ai Direttori delle Strutture Territoriali
- Ai Direttori delle Strutture di supporto agli Organi e all'Amministrazione  
e, p.c.
- Al Capo di Gabinetto
- All' Assessore alla legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia e contrasto all'usura.
- Al Ragioniere Generale

**Oggetto: Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara.**

- art. 122 comma 7, D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e s.mm.ii.
- art. 57, comma 2, lett. b), D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e s.mm.ii.
- art. 57, comma 2, lett. c), D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e s.mm.ii.

**Ricognizione normativa e criticità ricorrenti riscontrate nelle determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo successivo di regolarità amministrativa - ex art. 147 bis T.U.E.L.**

Lo svolgimento del controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 147 bis T.U.E.L.) ha posto in evidenza l'utilizzo delle procedure in oggetto in maniera non sempre pienamente coerente con il quadro normativo che regola tale modalità di scelta del contraente.

Onde superare le criticità riscontrate appare utile compiere la seguente ricognizione normativa richiamando l'attenzione delle SS.LL. sul delicato aspetto concernente l'impianto motivazionale (ed, in particolare la rappresentazione e verifica dei presupposti legittimanti l'utilizzo delle procedure in argomento) e, per quanto concerne l'ipotesi prevista dall'art. 122, comma 7, del D. Lgs. 12 aprile 2006 n., 163 e ss.mm.ii., il divieto di artificioso frazionamento.

#### **Procedura negoziata – art. 122, comma 7, del Codice**

Come è noto, l'art. 122, comma 7, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n., 163 e ss.mm.ii., (d'ora in poi *Codice*), consente il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara nel caso di affidamento di lavori pubblici per importi inferiori alla soglia comunitaria.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L'art. 122, comma 7 dispone: "i lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento,



La norma, a differenza di quanto previsto dagli artt. 56 e 57 del Codice, non richiede il verificarsi di particolari condizioni per l'applicabilità della procedura in argomento poiché, in tal caso, essa è legittimata dal legislatore sulla base dell'importo dei lavori (inferiore ad un milione di euro).

Ciò, comunque, non esime la stazione appaltante dal motivare, nella determina a contrarre, il ricorso a tale modalità di scelta del contraente, fornendo adeguate spiegazioni delle ragioni per cui si è ritenuto di non procedere ad una gara aperta.<sup>2</sup>

Per la corretta modalità di determinazione dell'importo da porre a base di gara si rinvia alle disposizioni contenute nell'art. 29 del Codice<sup>3</sup>, tra le quali preme ricordare quella prevista al comma 11 in virtù del quale *"la scelta del metodo di calcolo del valore stimato di un appalto pubblico non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dal campo di applicazione delle norme dettate per gli appalti di rilevanza comunitaria"*.

La ratio sottesa a tale norma (che, come noto, è quella di evitare elusioni della disciplina comunitaria da parte delle stazioni appaltanti che, con diversi meccanismi, potrebbero ridurre l'importo della gara e aggiudicare gli appalti con procedure meno competitive di quelle previste per i contratti sopra soglia) è rafforzata dalla disposizione di cui al comma 4 che dispone: *"nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato"*.<sup>4</sup>

Nel concetto appena delineato di "artificioso frazionamento" non rientra l'istituto della suddivisione dell'appalto in lotti funzionali, oggetto di recenti interventi legislativi<sup>5</sup>

La suddivisione dell'appalto in lotti è legittima e doverosa<sup>6</sup> a condizione che sia garantita la funzionalità del singolo lotto, ossia a condizione che ne sia assicurata l'autonomia

---

*proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'art. 57, comma 6; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri (...)"*

<sup>2</sup> Cfr. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), Determinazione n. 2 del 6 aprile 2011, secondo la quale *" (...) le norme di cui all'art. 122 del Codice soggiacciono comunque all'applicazione dei principi generali del diritto amministrativo: la stazione appaltante nella delibera a contrarre fornisce una spiegazione delle ragioni che l'hanno indotta a preferire tale procedura, atteso che il dettato normativo esprime al riguardo una possibilità, non certo un obbligo di utilizzo della procedura negoziata"*. La statuizione è stata confermata con successiva Determinazione n. 8 del 14 dicembre 2011.

Sulla necessità di adeguata motivazione, cfr., Direttiva di Giunta del 20 gennaio 2015, lett. E, punto 1, pag. 6, che prevede. *"motivare adeguatamente tutte le determinazioni a contrarre che prevedano il ricorso a procedure negoziate ex art. 122, comma 7, del Codice dei Contratti, specificando le ragioni per cui si è ritenuto di non procedere a una gara aperta, evitando, ovviamente, di ricorrere a sterili clausole di stile o a meri richiami della possibilità normativa offerta"*

<sup>3</sup> In particolare si ricorda che il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, tenuto conto di qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto. La stima deve essere valida al momento dell'invio del bando di gara o, nei casi in cui il bando non è previsto, nel momento in cui la stazione appaltante avvia la procedura di affidamento del contratto.

<sup>4</sup> La disposizione si coordina con quella contenuta, allo stesso fine, nell'art. 125, comma 13, del Codice in virtù del quale *"nessuna prestazione di beni, servizi, lavori, ivi comprese le prestazioni di manutenzione, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può essere artificiosamente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia"*.

<sup>5</sup> Art. 13, comma 2, lett. a) della Legge 11 novembre 2011 n., 180 recante: *"Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese"* – prevede che *"nel rispetto della normativa dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, la pubblica amministrazione e le autorità competenti, purché ciò non comporti nuovi o maggiori oneri finanziari, provvedono a: a) suddividere, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (...) gli appalti in lotti o lavorazioni (...)"*

L'art. 44, comma 7, del Decreto Legge 6 dicembre 2011 n., 201, recante: *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n., 214, ha aggiunto il comma 1 bis all'art. 2 del Codice, prevedendo per le stazioni appaltanti, ove possibile ed economicamente conveniente, l'obbligo di suddividere gli appalti in lotti funzionali.

Da ultimo si segnala l'art. 26 bis del Decreto Legge 21 giugno 2013 n., 69, recante: *"Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*, convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013 n., 98 che, all'art. 2, comma 1 bis, Codice, inserisce il seguente periodo: *"nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti"*.

<sup>6</sup> Se il frazionamento in lotti è diretto a favorire l'accesso delle piccole e medie imprese



utilizzo anche senza il completamento delle restanti frazioni dell'opera<sup>7</sup>; peraltro, come previsto dall'art. 128, comma 7<sup>b</sup>, del Codice, si raccomanda di verificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto, dandone atto nell'impianto motivazionale del relativo provvedimento amministrativo.

Oltre alla natura funzionale del lotto, le ulteriori condizioni di legittimità del frazionamento sono "la possibilità tecnica" e la "convenienza economica," anch'esse da rappresentare con adeguata motivazione.

Si ricorda, infine, che i lotti si considerano come parte di un progetto di acquisizione unitario al fine di determinare la soglia e la relativa procedura di gara e, in particolare, si dovrà fare riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti,<sup>9</sup> come, peraltro già evidenziato in una fattispecie sottoposta all'attività di controllo.

Come anticipato, diversi sono i meccanismi atti potenzialmente ad eludere la disciplina per la corretta scelta della procedura di aggiudicazione; pertanto, **coerentemente con l'attuale quadro normativo**, si considera "artificioso" ogni frazionamento di lavori che contrasta con quanto sopra argomentato e che, comunque, **violi i principi di tutela della concorrenza, parità di trattamento e trasparenza**.

A titolo esemplificativo, si consideri l'ipotesi del ricorso a più procedure negoziate, ciascuna per importi inferiori alle soglie consentite dalla norma di riferimento, finalizzate alla realizzazione di opere unitarie situate nella stessa area, adottate nell'arco dello stesso anno seppur a distanza di mesi l'una dall'altra.

In tal caso, qualora la considerazione unitaria dell'appalto, vanificata dalla frammentarietà temporale, determini il superamento della soglia imposta dal legislatore si realizza un evidente utilizzo distorsivo della norma.

Pertanto, è ragionevole ritenere che **in presenza degli elementi sopra descritti (opere e/o interventi unitari situati nella stessa area) ed in assenza di un'adeguata argomentazione** che giustifichi la necessità di adottare più di una procedura negoziata nel corso del medesimo anno, **si determini un artificioso frazionamento dell'appalto**.

La tematica è strettamente connessa con la programmazione dei lavori pubblici che, come è noto, assume un ruolo fondamentale nell'ottica di perseguire i principi di efficienza, efficacia ed economicità degli interventi relativi ai lavori, per garantirne la qualità secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza. Sull'argomento si invita all'osservanza delle indicazioni formulate con la Direttiva della Giunta Capitolina del 20 gennaio 2015<sup>10</sup>.

Con l'occasione si ricorda di prestare particolare attenzione alla specifica previsione recata dall'art. 29, comma 10,<sup>11</sup> del Codice per il calcolo del valore di appalti di servizi e forniture che

<sup>7</sup> Con riferimento alla nozione di "lotto funzionale", l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), con Determinazione n. 5 del 9 giugno 2005, ha precisato che: " affinché sia consentita una ripartizione dell'opera, le stazioni appaltanti debbono necessariamente individuare dei lotti funzionali, ossia delle parti di un lavoro generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti. In tal modo, richiedendo inderogabilmente che ogni singolo lotto abbia una sua propria autonomia, cioè una sua utilità, non vi sarà pericolo di un inutile dispendio di denaro pubblico per il caso che la restante parte dell'intervento non venga poi realizzata".

*cf.*, anche il parere reso dalla medesima Autorità il 13.09.2012 (AG 18/12)

<sup>8</sup> La norma prevede che "un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purchè con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione aggiudicatrice nomina, nell'ambito del personale ad essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto"

<sup>9</sup> *cf.*, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1681 del 18 marzo 2011

<sup>10</sup> Pag. 3 (A – Programmazione degli interventi e indicazioni generali)

<sup>11</sup> L'art. 29, comma 10, dispone: " se gli appalti pubblici di forniture e servizi presentano carattere di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è assunto come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto: a) il valore reale complessivo dei contratti analoghi successivamente conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, se possibile, al fine di tener conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al





presentano carattere di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo.

Parimenti si sottolinea che il divieto di artificioso frazionamento è specificatamente previsto dall'art. 125, comma 13,<sup>12</sup> del *Codice* anche per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture in economia.

#### **- Iter procedurale**

##### **a) Determina a contrarre**

Nell'ambito dello svolgimento dei controlli successivi sono stati esaminati provvedimenti aventi ad oggetto procedure negoziate, indette mediante invio della lettera di invito protocollata, ma in assenza della previa determina a contrarre. In tal caso lo svolgimento della gara avviene in assenza di un preventivo atto formale che, di fatto, interviene solo in fase di aggiudicazione.

Un altro caso esaminato ha evidenziato l'illegittima alterazione della sequenza delineata dal legislatore poiché, con un'unica determinazione dirigenziale intervenuta successivamente all'espletata procedura, è stato approvato il progetto esecutivo, indetta la gara mediante determina a contrarre e autorizzata l'aggiudicazione definitiva.

I procedimenti sopra descritti contrastano con la scansione indicata dall'art. 11, comma 2, del *Codice*<sup>13</sup> che identifica la "determina a contrarre" come il **primo atto** dell'iter procedimentale mediante il quale la stazione appaltante manifesta la volontà di stipulare un contratto pubblico, individuandone gli elementi essenziali, nonché definendo i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

Sul contenuto di tale atto, oltre a quanto in precedenza evidenziato, si confermano le indicazioni fornite con nota SC 84405 del 2 aprile 2015 del Segretariato – Direzione Generale – Direzione Appalti e Contratti.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 37, comma 2, del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 *"le pubbliche amministrazioni sono tenute altresì a pubblicare, nell'ipotesi di cui all'articolo 57, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la delibera a contrarre"*. La disposizione è stata interpretata dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione) nel senso che *"ogni qualvolta l'amministrazione per l'affidamento di lavori, servizi e forniture proceda in assenza di gara pubblica, è tenuta a pubblicare la delibera a contrarre in quanto atto sostitutivo del bando di gara"*.<sup>14</sup>

##### **b) Scelta degli operatori**

---

contratto iniziale; oppure b) il valore stimato complessivo dei contratti successivi conclusi nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio se questo è superiore a dodici mesi.

<sup>12</sup> L'art. 125, comma 13, dispone: "nessuna prestazione di beni, servizi, lavori, ivi comprese le prestazioni di manutenzione, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può essere artificiosamente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia"

<sup>13</sup> L'art. 11, comma 2, del *Codice* dispone che "Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte". Appare utile ricordare che, per quanto concerne gli appalti relativi ai lavori, ai sensi dell'art. 53, comma 2, del *Codice*, "il decreto o la determina a contrarre stabilisce, motivando, nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c) del presente comma, in ordine alle esigenze tecniche, organizzative ed economiche, se il contratto ha ad oggetto: a) la sola esecuzione; b) la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice; c) previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice".

<sup>14</sup> Cfr., FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013), punto 17.3. Nello stesso senso anche la Direttiva di Giunta n. 1287 del 20.01.2015 (v. E – Affidamenti diretti, procedure negoziate, cottimi fiduciari, convenzioni con cooperative sociali – p. 7 - pag. 8)



In riferimento alla scelta degli operatori da invitare, atteso quanto indicato dagli artt. 57, comma 6,<sup>15</sup> e 122, comma 7<sup>16</sup>, del *Codice*, appare superfluo sottolineare che tale selezione non può essere rimessa alla insindacabile discrezionalità dell'amministrazione.

Gli operatori devono essere **scelti esclusivamente** dagli elenchi approvati e istituiti dalle competenti strutture di Roma Capitale<sup>17</sup>. Solo allor quando gli Albi di cui trattasi non contemplino le tipologie di servizi o forniture, per le quali occorre procedere, è possibile individuare gli operatori economici da invitare a negoziata previo svolgimento di apposite indagini di mercato.

### **Procedura negoziata – art. 57, comma 2, lett. b) e c), del Codice**

Come è noto, il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara rappresenta un'eccezione al principio generale della pubblicità e massima concorsualità tipica della procedura aperta con la conseguenza che i presupposti fissati per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili di interpretazione estensiva.<sup>18</sup>

Si comprende, pertanto, che la motivazione non può esaurirsi nel mero richiamo normativo.

**L'art. 57, comma 2, lett. b) del Codice**, consente il ricorso alla procedura negoziata qualora *“per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato”*.

Tale norma, di strettissima interpretazione,<sup>19</sup> nella sua prima parte, prevede la c.d. “negoziata con unico prestatore” allor quando, all'esito positivo di un'attenta e rigorosa valutazione della stazione appaltante, sussistono requisiti oggettivi della prestazione richiesta (di natura tecnica o artistica) tali, da non consentire l'apertura dell'appalto ad un confronto concorrenziale. Pertanto, è **onere della stazione appaltante individuare rigorosamente e con ampiezza descrittiva le caratteristiche della prestazione che si intende affidare**, in modo da dimostrare l'inutilità/impossibilità di un confronto concorrenziale il cui esito sarebbe pressoché scontato perché solo un operatore è in grado di assicurare l'esecuzione di quanto richiesto.<sup>20</sup>

Una volta individuato l'oggetto della prestazione è necessario verificare, tramite lo svolgimento di un'indagine di mercato<sup>21</sup> (che presuppone contattare un certo numero di

<sup>15</sup> Art. 57, comma 6: *“Ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezione almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei”*

<sup>16</sup> Per quanto concerne la disciplina per i contratti di lavori pubblici sotto soglia, l'art. 122, comma 7 statuisce: *“I lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'art. 57, comma 6; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri”*

<sup>17</sup> Per le procedure negoziate, ex artt. 56, comma 6 e 122, comma 7, del *Codice*, l'elenco è istituito presso il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana.

<sup>18</sup> Cfr., tra le tante, Consiglio di Stato – Sez. III – 19 aprile 2011 n., 2404 – osserva che *“(…)il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando, rivestendo carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo dell'amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale, richiede un particolare rigore nella individuazione dei presupposti che possono legittimare il ricorso a tale procedura”*; cfr., anche, Consiglio di Stato – Sez. V – 30 aprile 2014 n., 2255.

<sup>19</sup> Cfr., Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), Deliberazione n. 109 del 14 dicembre 2011

<sup>20</sup> Cfr., Tar Liguria, Sez. II – 2 febbraio 2011 n., 191;

<sup>21</sup> Sulla necessità dello svolgimento dell'indagine di mercato, v., Consiglio di Stato, Sez. III – 19 aprile 2011, n. 2404 *“(…) è illegittimo il ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 57, comma 2, lett. b) giustificato da pretese ragioni tecniche (...) nel caso in cui la relativa delibera, pur evidenziando le esigenze per le quali la P.A. si era determinata all'acquisto dell'apparecchiatura, e pur precisando i requisiti tecnici minimi che dovevano caratterizzare l'apparecchiatura da acquistare, non sia stata preceduta da una effettiva indagine conoscitiva volta a verificare sul mercato la platea degli operatori in grado di fornire l'apparecchiatura richiesta”*



operatori economici e acquisire tutte le informazioni in ordine ai relativi prodotti/servizi) se effettivamente la prestazione di cui necessita la stazione appaltante possa essere fornita solo da un'impresa. **Qualora, invece, risultassero presenti sul mercato più soluzioni tecniche, comunque compatibili con le necessità dell'amministrazione, non risulta applicabile la procedura in esame.**

Peraltro, sul significato da attribuire al concetto di "unicità" del prodotto/prestazione e dell'operatore economico, si segnala che, con sentenza n. 642 del 28 gennaio 2011, il Consiglio di Stato – Sez. IV- ha ammesso la possibilità di compiere una valutazione "in concreto" dell'unicità del prodotto.<sup>22</sup>

Ciò premesso, è stato riscontrato, in alcune determinazioni dirigenziali esaminate ex art. 147 *bis* T.U.E.L., il ricorso alla fattispecie in argomento in assenza di effettive caratteristiche tecniche peculiari del servizio o della fornitura da acquisire che, come ricordato, devono essere tali da non consentire un confronto concorrenziale tra più operatori; inoltre, nella quasi totalità dei provvedimenti esaminati, non viene rappresentato lo svolgimento dell'indagine di mercato.

La verifica effettuata sulle determinazioni dirigenziali di affidamento, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del *Codice*, ha mostrato casi in cui si afferma la sussistenza, in maniera concorrente, tanto dell'ipotesi delle "ragioni di natura tecnica" quanto dei "diritti di esclusiva" a giustificazione della negoziazione con una sola impresa.

In tale evenienza si riscontra una sovrapposizione delle due ipotesi senza che siano evidenziate con chiarezza **le diverse** situazioni previste dalla norma. Risulta fondamentale descrivere in cosa consista il diritto di esclusiva (ed, in particolare, se sullo stesso bene/servizio, esistono anche contemporanei diritti di proprietà dell'Amministrazione) ed, in ogni caso, si invita a temperare e garantire il giusto equilibrio tra la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e la tutela della concorrenza soprattutto in settori in continua evoluzione.

**L' art. 57, comma 2, lett. c), del Codice** consente il ricorso alla procedura negoziata *"nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione dell'estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti"*.

Affinchè siano integrati i presupposti indicati nella norma in esame deve verificarsi, ed essere rappresentata, una situazione di fatto che richieda un intervento immediato ed indilazionabile. La situazione di estrema urgenza deve scaturire da **cause impreviste**, in alcun modo imputabili alla stazione appaltante<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> In una vicenda particolarmente complessa, il Consiglio di Stato ha affermato che "(...)se si accogliesse una nozione astratta di unicità (...)si rimarrebbe fuori dall'ambito applicativo legittimante il ricorso alla disposizione di cui all'art. 57 (...)non appare viziata, pertanto, una interpretazione, come quella seguita dall'amministrazione che - ben conscia della circostanza che altri offerenti, in futuro, potrebbero crearne uno similare- ha considerato unico il prodotto che, in quel momento, sia pronto all'uso, senza necessità di adeguamenti, modifiche ed ulteriori incrementi adattativi: risulta ragionevole che a tale valutazione di unicità essa sia pervenuta tenendo conto del fattore temporale - quanto alla disponibilità del medesimo - alla circostanza della avvenuta progressiva sperimentazione del medesimo, ed al dato relativo alla possibilità di poterne divenire proprietaria acquisendo il codice sorgente (...)".

<sup>23</sup> Cfr. TAR Catania, Sezione III - Sentenza 01/03/2011 n. 524 - osserva che la procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, può essere utilizzata nella misura strettamente necessaria, ai fini dell'affidamento di un appalto, quando ricorre l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti e contingibili, non compatibili con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate, previa pubblicazione di un bando di gara. Di conseguenza, il ricorso a tale sistema di scelta del contraente, che si sostanzia in una vera e propria trattativa privata, rappresenta un'eccezione al principio generale della pubblicità e della massima concorsualità tipica della procedura aperta, fermo restando che i presupposti fissati dalla legge per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili di interpretazione estensiva e in particolare, per quanto riguarda l'urgenza di provvedere, essa non deve essere addebitabile in alcun modo all'Amministrazione per carenza di adeguata organizzazione o programmazione ovvero per sua inerzia o responsabilità.





**Non può considerarsi legittimo il provvedimento che esaurisca l'apparato motivazionale con il semplice riferimento normativo o la mera ripetizione della norma. Né, parimenti, può considerarsi sufficiente la rappresentazione di cause che obiettivamente è impossibile qualificare come "imprevedibili".**

In alcuni provvedimenti, la procedura in esame, è stata utilizzata per l'affidamento di servizi collegati ad **eventi di data certa** (ad esempio la data di svolgimento delle elezioni elettorali), oppure all'asserita impossibilità temporale di svolgimento della gara aperta in casi in cui, tuttavia, il contratto originario risultava scaduto già da diversi anni.

Nei casi appena descritti non ricorrono i presupposti indicati dal legislatore poiché essi denotano una inadeguata programmazione e, conseguentemente, palesano situazioni in cui "l'urgenza" è sostanzialmente provocata dall'amministrazione.

\*\*\*\*\*

In base alle osservazioni svolte, si invitano le *SS.LL.* a dare ampia diffusione alla presente circolare raccomandando ai Dirigenti l'osservanza della normativa richiamata ed in particolare sottolineando:

- il divieto di artificioso frazionamento dell'appalto (art. 29, comma 4, del *Codice*) e la necessità di certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità dei lotti (art. 128, comma 7, del *Codice*)
- la necessità di predisporre ed approvare la determina a contrarre (art. 11, comma 2, del *Codice*) quale primo atto dell'iter procedurale per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture.
- la natura eccezionale della procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara (art. 57, comma 2 lett. *b*) e *c*) con conseguente obbligo di individuare e **rappresentare con particolare rigore** i presupposti che possono legittimarne il ricorso.

Si coglie l'occasione per rammentare nuovamente che gli effetti conseguenti al mancato rispetto dei principi sopra declinati, oltre ad esporre l'amministrazione a potenziali contenziosi amministrativi e, come corollario, al rischio di un danno erariale, si riflettono anche nel sistema della valutazione delle performance individuali dei dirigenti e della conseguente retribuzione di risultato.

IL SEGRETARIO-DIRETTORE GENERALE





12.9 LUG. 2015

N. di protocollo RC/ 21396

Ai Direttori delle Strutture Territoriali

Al Direttore del Dipartimento  
Promozione dei Servizi Sociali e della  
Salute

e, p.c.

All' Assessore preposto alle Politiche  
Sociali, salute, casa ed emergenza  
abitativaAll'Assessore alla legalità, trasparenza,  
contratti, appalti, beni confiscati alla  
mafia e contrasto all'usura

**Oggetto: Controlli Amministrativi Successivi ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000.**

**Determinazioni Dirigenziali concernenti affidamenti servizi alla persona.**

Nell'esercizio della funzione di controllo di cui in oggetto, sono stati esaminati diversi provvedimenti, relativi ai servizi alla persona nelle aree anziani-disabili-minori, di competenza delle strutture territoriali in indirizzo.

All'esito dello svolgimento della predetta funzione è emerso come, sovente, le strutture competenti abbiano affidato i servizi di assistenza di cui trattasi nei confronti degli organismi accreditati nelle rispettive aree dei registri municipali, confermando le condizioni contrattuali precedentemente concordate, sostanzialmente attraverso una prosecuzione del servizio al fine di garantirne la continuità.

A sostegno del rilevato *modus operandi* viene evidenziata la particolare complessità delle rituali procedure di ricognizione delle offerte progettuali alle quali periodicamente i Municipi devono provvedere in attuazione di quanto disposto dalla D.C.C. 90/2005.

Il prorogato affidamento ai medesimi organismi, disposto al fine di garantire la continuità del servizio erogato, è determinato, come testualmente evidenziato, dai tempi occorrenti per la definizione della procedura ricognitiva tra gli organismi accreditati.

Dall'esame dei provvedimenti di proroga, emerge che relativamente all'avvio della detta procedura di ricognizione, i Municipi competenti richiedevano indicazioni al Dipartimento Politiche sociali, anche in merito alle tariffe applicabili alla luce delle recenti pronunce giurisdizionali, nelle more dell' approvazione della consequenziale Deliberazione di Giunta capitolina di aggiornamento del costo del lavoro ai vigenti contratti nazionali di categoria.

In merito alla suddetta richiesta di chiarimenti, i Municipi, non rilevando riscontri, procedevano all'adozione degli atti esaminati.

Tutto ciò premesso, deve rilevarsi in primo luogo, come le ragioni addotte al fine di giustificare l'affidamento dei servizi in oggetto, non appaiono, *prima facie*, sufficienti e/o coerenti, con particolare riferimento all'atto di indirizzo della Giunta capitolina, all'approvazione del quale l'ordinaria attività di ricognizione delle offerte progettuali, riservata ai Municipi, viene di fatto subordinata.

Non risulta infatti, di agevole rilevazione la correlazione, che si ritiene al riguardo sussistente, tra la periodica e rituale procedura ricognitiva di competenza dei Municipi e la definizione delle nuove tariffe, al fine di adeguarla ai recenti orientamenti giurisprudenziali, di competenza dell'organo politico.

Inoltre, risulta, altresì, ingiustificata l'inerzia da parte del Dipartimento Politiche Sociali a cui è attribuita la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle strutture territoriali, come sancito dal vigente Regolamento sugli uffici e servizi (art. 16), al fine di garantirne l'uniformità negli iter procedimentali di competenza.

Si rileva infatti che le richieste dei Municipi, finalizzate ad ottenere indicazioni sul *modus procedendi* nelle more dell'approvazione del suddetto atto deliberativo, sono rimaste inevase.

Nel rammentare, inoltre, come la Giunta Capitolina, con deliberazione n. 191 del 18 giugno 2015, abbia modificato la precedente deliberazione n. 355/2012 nelle parti interessate alla rimodulazione dei corrispettivi riconosciuti dall'Amministrazione agli enti gestori dei servizi, gli uffici in indirizzo, che al riguardo non abbiano provveduto, sono invitati a porre in essere le necessarie iniziative amministrative di competenza al fine di pervenire alla ricognizione delle offerte progettuali in coerenza con la normativa ed i provvedimenti amministrativi vigenti.

Il Dipartimento Politiche sociali svolgerà la necessaria funzione di coordinamento al fine di assicurare procedimenti omogenei sul territorio di Roma Capitale.

Si resta in attesa di tempestivi riscontri in merito.

  
IL SEGRETARIO GENERALE



N. di Protocollo RC 26448

- Ai Direttori delle Strutture di Linea
- Ai Direttori delle Strutture di Staff
- Ai Direttori delle Strutture Territoriali
- Ai Direttori delle Strutture di Supporto agli Organi e all'Amministrazione e, p.c.
- Al Capo di Gabinetto
- All' Assessore alla Legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia, contrasto all'usura e Polizia locale
- Al Ragioniere Generale
- Al Direttore della Direzione Sistema Integrato dei Controlli Interni

**Oggetto: Disposizioni inerenti l'elenco degli operatori economici da interpellare per la partecipazione a procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici. Utilizzo del Sistema Informativo Procedure Negoziato (SIPRONEG)**

Come è noto, presso il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana, è costituito un elenco di operatori economici da interpellare per l'affidamento, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (art. 57, comma 6 e 122, comma 7, del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii, d'ora in poi "Codice") di lavori di importo complessivo inferiore ad un milione di Euro nonché, per gli affidamenti diretti, cottimi fiduciari, lavori in economia (art. 125 del Codice) e per lavori di somma urgenza, ai sensi dell'art. 176, comma 1, del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207.

Tale elenco, (SIPRONEG) approvato a seguito di bando pubblico, costituisce, come già ricordato con nota del Direttore del Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana (QN 38972 del 21.07.2015), una forma di indagine di mercato cumulativa di più affidamenti, secondo le indicazioni fornite dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ora Autorità Nazionale Anticorruzione) nella Determinazione n. 2 del 6 aprile 2011.

La gestione dell'elenco, attuata mediante sistema informatico, nel garantire il rispetto dei principi di concorrenza, rotazione, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità assicura, nell'ambito della progressiva costruzione di regole condivise, l'accelerazione e

# ROMA



semplificazione delle procedure in argomento consentendo l'utilizzo di standard operativi comuni.

Per tali ragioni, si invitano tutte le Strutture capitoline ad utilizzare **in via esclusiva il SIPRONEG** per l'individuazione degli operatori da invitare alle procedure sopra menzionate per l'affidamento di lavori pubblici.

A garanzia del corretto adempimento sull'utilizzo del SIPRONEG, il Ragioniere Generale e il Direttore della Direzione Sistema Integrato dei Controlli Interni, che leggono per conoscenza, ciascuno secondo le proprie attribuzioni, sono chiamati a monitorare il rispetto della presente direttiva e a rilevarne ogni difformità.

Al riguardo si rappresenta che il ricorso a procedure difformi rispetto a quelle sopra declinate, sarà elemento che concorrerà alla valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e della conseguente retribuzione di risultato.

Con riferimento a quanto indicato, si invitano le SS.LL a dare ampia diffusione alla presente circolare.

IL SEGRETARIO DIRETTORE GENERALE

Avv. Serafina Buarnè



N. di protocollo RC/ 27285

- Ai Direttori delle Strutture di Linea
- Ai Direttori delle Strutture di Staff
- Ai Direttori delle Strutture Territoriali
- Ai Direttori delle Strutture di supporto agli Organi e all'Amministrazione

e, p. c.

- All' Assessore alla Legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia, contrasto all'usura e Polizia Locale
- Al Capo di Gabinetto

**Oggetto: Controlli Amministrativi Successivi ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. n.267/2000. Pubblicazione determinazioni dirigenziali e allegati.**

Nell'esercizio della funzione di controllo di cui in oggetto, si è riscontrato che, non vengono regolarmente inseriti nel sistema GED gli allegati a corredo delle determinazioni dirigenziali, ossia tutti quei documenti che integrano e completano le informazioni contenute nel testo del provvedimento stesso, nonché i testi (capitolati, bandi, schema lettere di invito etc), che costituiscono l'oggetto su cui verte l'atto (atti di approvazione..), da ritenersi parti integranti degli stessi provvedimenti.

Si fa presente che gli atti e le operazioni di cui sopra, mostrando nel loro complesso l'iter procedimentale seguito per l'emanazione dell'atto, ne esplicitano le motivazioni stesse.

Al riguardo si evidenzia che, nonostante la Direzione Sistema Integrato dei Controlli Interni abbia sollecitato più volte, nel più ampio spirito collaborativo, l'inserimento nel GED degli allegati di cui sopra, molte strutture, ad oggi, con ingiustificabile regolarità, non rispettano tale adempimento, costringendo, tra l'altro, l'ufficio preposto allo svolgimento dell'attività di controllo, a sollecitare continuamente le singole strutture per l'inserimento degli atti endoprocedimentali all'interno del citato sistema operativo con un inevitabile aggravio dell'attività amministrativa.

Riscontrata, quindi, la costante disapplicazione degli indirizzi sopra citati, si invitano le SS.VV. ad impartire precise direttive affinché il *modus operandi* sia ricondotto nel perimetro della regolarità procedimentale reiteratamente contestata per le motivazioni fin qui esposte.

Si rammenta a tal proposito che l'osservanza dei suddetti adempimenti, oltre ad essere propedeutica all'attività di controllo, costituisce elemento di valutazione della performance del personale dirigente.

Si raccomanda di dare la più ampia diffusione a questa circolare per l'immediato rispetto della stessa.

IL SEGRETARIO DIRETTORE GENERALE  
Avv. Serafina Buarè





Segretariato Generale  
Direzione Sistema integrato dei controlli interni

N. di Protocollo RC 30201

- Ai Direttori delle Strutture di Linea
- Ai Direttori delle Strutture di Staff
- Ai Direttori delle Strutture Territoriali
- Ai Direttori delle Strutture di Supporto agli Organi e all'Amministrazione
- e, p.c.
- Al Capo di Gabinetto
- All' Assessore alla legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia, contrasto all'usura e Polizia locale
- Al Ragioniere Generale

**Oggetto: Controlli successivi di regolarità amministrativa, art. 147 bis del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e ss.mm.ii.  
Criticità sull'utilizzo dei ribassi d'asta.**

Lo svolgimento del controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 147 bis T.U.E.L.) ha posto in evidenza l'esistenza di alcune criticità in ordine all'utilizzo del ribasso d'asta, come di seguito rappresentato.

Dall'esame di alcuni provvedimenti di aggiudicazione, all'esito di procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici, in particolare, dall'analisi dell'iter procedurale riportato in detti provvedimenti, si è rilevato che il quadro economico relativo all'appalto è accompagnato, talvolta, da enunciati tesi, tra l'altro, ad anticipare l'utilizzo delle economie derivanti dal ribasso d'asta.

A tale ultimo proposito si segnala che l'introduzione di formule di tal tenore: *"l'importo derivante sarà utilizzato per l'esecuzione di maggiori lavori fino all'esaurimento degli stessi"* non risulta legittima, perché volta, in concreto, a realizzare l'assorbimento dell'intero ribasso d'asta prima ancora dell'esecuzione di eventuali ulteriori lavori.

Siffatti enunciati, inoltre, sono idonei ad ingenerare un meccanismo distorsivo della regolarità delle gare pubbliche poiché l'operatore economico, partecipante alle procedure di gara, potrebbe essere incentivato a presentare un elevato ribasso d'asta nella fondata aspettativa che tale ribasso verrebbe





comunque compensato in un secondo momento con lavori aggiuntivi dei quali si anticipa, con sicurezza, il loro svolgimento.

Peraltro, l'utilizzo del ribasso d'asta deve avvenire in conformità alle previsioni stabilite dal D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e ss.mm.ii. nonché ai principi contabili.

A tal proposito, si rammenta che il Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 (concernente "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42") contiene, nell'Allegato 4/2, la descrizione del "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" – punto 5.4 – il quale, in argomento, dispone che " (...) i ribassi d'asta, costituiscono economie di bilancio e confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione a meno che, nel frattempo, sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione".

In base alle considerazioni che precedono, si raccomanda di rappresentare, nelle determinazioni dirigenziali di aggiudicazione (definitiva e/o provvisoria), il quadro economico aggiornato in seguito allo svolgimento della gara. All'interno di detto quadro economico devono essere evidenziate le economie da ribasso d'asta, che saranno utilizzate in conformità al principio contabile armonizzato sopra richiamato.

\*\*\*\*\*

Si invitano le SS.LL. a dare ampia diffusione alla presente circolare rappresentando ai Dirigenti l'illegittimità delle clausole, come quelle sopra esemplificate, distorsive della concorrenza e del regolare funzionamento dei meccanismi di scelta del contraente nonché di rispettare quanto disposto in ordine all'utilizzo del ribasso d'asta.

IL DIRETTORE

Dott. Francesco Ferrone

IL SEGRETARIO GENERALE

Avv. Serafina Buarné



23 OTT. 2015

N. di protocollo RC/ 30448

- Ai Direttori delle Strutture di Linea
  - Ai Direttori delle Strutture di Staff
  - Ai Direttori delle Strutture Territoriali
  - Ai Direttori delle Strutture di supporto agli Organi e all'Amministrazione
- e, p.c: All' Assessore alla Legalità, trasparenza, contratti, appalti, beni confiscati alla mafia e contrasto all'usura
- Al Capo di Gabinetto

**Oggetto:** Termini per l'emissione del Certificato di Collaudo /Regolare Esecuzione e relativo pagamento della rata di saldo.  
Sintesi delle principali disposizioni contenute nel Codice dei Contratti (in seguito Codice)

Come segnalato dalla preposta Direzione, nel corso dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, espletata su determinazioni dirigenziali di approvazione del Certificato di Collaudo/Certificato di Regolare Esecuzione dei lavori nonché il pagamento della relativa rata di saldo, sono emerse criticità riguardanti il rispetto della tempistica per l'emissione del Certificato di Collaudo /Regolare Esecuzione del conseguente pagamento della rata di saldo, previa presentazione della polizza fideiussoria (art. 141, c.9 del Codice ) nonché svincolo della polizza di cui all'art 113 del Codice, termini spesso eccedenti il tempo massimo previsto dal Codice.

Preso atto anche delle osservazioni contenute nella recente relazione d'indagine svolta dall'ANAC, in occasione dell'attività ispettiva sull'attività contrattuale dell'Amministrazione Capitolina nel suo complesso, ed in particolare sulle procedure negoziate, appare opportuno richiamare l'attenzione delle SS.LL. sulle disposizioni che regolano la fase di verifica della regolare esecuzione del contratto, che di seguito sinteticamente si riassumono.

### **§ Termini per l'emissione del certificato di collaudo/ certificato di regolare esecuzione**

L'art. 141 c. 1 del Codice stabilisce il termine entro il quale deve essere effettuato il collaudo finale, che deve avere luogo non oltre sei mesi dall'ultimazione dei lavori, salvi i casi, individuati dal regolamento, di particolare complessità dell'opera da collaudare, in cui il termine può essere elevato sino ad un anno.

Il medesimo art. 141 c. 3 prescrive l'obbligatorietà del certificato di collaudo per tutti i lavori oggetto del codice, secondo le modalità previste dal Regolamento (oggetto di circolare della scrivente Direzione, prot. n. RC/7489 del 18/3/2015); esso diviene definitivo trascorsi due anni dall'emissione.

Lo stesso comma 3 prevede anche i casi in cui il certificato di collaudo può essere sostituito dal certificato di regolare esecuzione, ovvero nel caso di lavori di importo inferiore ai 500.000,00 euro.

Ancora, per lavori di importo superiore a 500.000,00 euro, ma comunque non eccedente il milione di euro, il soggetto appaltante può scegliere se sostituire il certificato di collaudo con quello di esecuzione.

Il certificato di regolare esecuzione è comunque emesso non oltre tre mesi dalla data di ultimazione dei lavori (art. 141 c. 3 del Codice). "il ritardo dell'emissione del certificato di collaudo/ Regolare Esecuzione e della sua approvazione, imputabile al comportamento della stazione appaltante, senza che possa addebitarsi all'appaltatore alcun comportamento ostativo alle operazioni di collaudo, delinea una fattispecie di inadempimento contrattuale, suscettibile di richiesta di risarcimento danno".<sup>1</sup>

### **§ Termini per il pagamento della rata di saldo**

Per rata di saldo si intende l'importo dei lavori risultante dal certificato di collaudo meno gli acconti già pagati. La sua funzione costituisce garanzia a favore della P.A. circa eventuali vizi che si possono verificare nel biennio di provvisorietà del certificato di collaudo.

Indipendentemente dalla liquidazione della rata di saldo l'esecutore rimane responsabile delle difformità e dei vizi che dovessero emergere nel periodo di garanzia. Infatti il pagamento della rata di saldo non costituisce presunzione di accettazione dell'opera ai sensi dell'art. 1666, secondo comma, c.c. Qualora entro il biennio di provvisorietà del collaudo dovessero emergere vizi o difetti dell'opera, il RP provvederà a denunciare entro il medesimo periodo il vizio o il difetto e ad accertare, sentiti il DL e il collaudatore ed in contraddittorio con l'esecutore, se detti difetti derivino da carenze nella realizzazione dell'opera; nel caso di risposta affermativa proporrà alla S.A. di far eseguire gli interventi necessari all'esecutore, oppure li farà eseguire dall'altra impresa in danno all'esecutore. In questo ultimo caso la S.A. potrà rivalersi sulla rata di saldo (eventualmente escutendo la polizza fideiussoria presentata a garanzia del saldo). Per tale motivo è preferibile che la rata di saldo non sia irrisoria.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Parere ANAC n. AG 13/2013

<sup>2</sup> Cfr. Daniela Albonetti, "La realizzazione dei lavori pubblici", Parte Settantatreesima in Guida Normativa per le Amministrazioni locali



Ai sensi degli art. 141 c. 9 del Codice e artt. 143 e 235 DPR 207/2010 (di seguito Regolamento) il termine per il pagamento della rata di saldo e lo svincolo della polizza definitiva (art. 113 del codice) non può superare i novanta giorni dall'emissione del certificato di collaudo o certificato di regolare esecuzione, previa presentazione di garanzia fideiussoria da parte dell'esecutore. *"Nel caso quest'ultimo non abbia preventivamente presentato garanzia fideiussoria, il termine di novanta giorni decorre dalla presentazione della garanzia stessa. I capitolati speciali e i contratti possono stabilire termini inferiori"*.<sup>3</sup>

Inoltre, il legislatore ha altresì dettato disposizioni, nel solco innovativamente tracciato sul punto dalla legge 109/1994 e dal D.P.R. 554/1999, per l'eventuale inerzia della stazione appaltante al comma 3 dell'art. 141 del codice, attribuendo carattere provvisorio al certificato di collaudo, la cui definitività si assume decorsi due anni dall'emissione del medesimo certificato. Decorso tale termine, il collaudo si intende tacitamente approvato ancorché l'atto formale di approvazione non sia intervenuto entro due mesi dalla scadenza del medesimo termine. Pertanto, il collaudo diviene definitivo o per approvazione espressa o per approvazione tacita, decorsi due anni e due mesi dal certificato di collaudo provvisorio. In tale ultimo caso, il silenzio dell'amministrazione assume un significato legale, positivo e tacito, restando preclusa, con la normativa vigente, l'ipotesi di un ritardo determinante inadempimento risarcibile. **L'inadempimento risarcibile, invece, si determina in caso di mancato rispetto del termine di sei mesi dall'ultimazione dei lavori previsto per l'emissione del certificato di collaudo.**<sup>4</sup>

#### **§ Ritardo nel pagamento della rata di saldo**

Qualora il pagamento della rata di saldo non sia effettuato entro il termine (90gg ossia 30gg come prescritto dal D.Lgs 192/2012 recante modifiche al D.lgs 231/2002) per causa imputabile alla stazione appaltante, sono dovuti gli interessi corrispettivi al tasso legale sulle somme dovute; sono dovuti gli interessi moratori qualora il ritardo superi i sessanta giorni dal termine stesso.

*"Può configurare danno all'erario il comportamento di una commissione di collaudo che ritardi oltre il termine di sei mesi dalla data di ultimazione dei lavori l'emissione del certificato di collaudo, ove ciò comporti la corresponsione all'appaltatore di interessi moratori. Si richiamano, altresì, le deliberazioni n. 48/2007 e n. 81/2012"*<sup>5</sup>

Si ritiene utile, altresì, rammentare quanto indicato nella Direttiva di Giunta approvata nella seduta del 20 gennaio 2015: sezione A "PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI E INDICAZIONI GENERALI", punto 12 lettera c) *"assicurare che il collaudo dell'opera avvenga nei tempi previsti e, comunque, il più rapidamente possibile"*; punto 14 *"trasmettere almeno trimestralmente, all'Assessore competente e all'Assessore alla legalità e trasparenza, elenchi comprendenti: omissis....lettera g). "le procedure per le quali il collaudo non sia intervenuto nei tempi previsti dal contratto, segnalando i motivi del ritardo e le iniziative adottate"*.

<sup>3</sup> Parere ANAC n. 145 del 12/9/2012

<sup>4</sup> Vd. nota 1

<sup>5</sup> Vd. nota 1



Si rappresenta, infine, che nella maggior parte dei provvedimenti esaminati in sede di controllo successivo, spesso si riscontra un generico riferimento all'avvenuta acquisizione del DURC, senza ulteriori indicazioni rispetto alla data di rilascio e senza allegarlo. A tal riguardo, si fa presente che ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Regolamento (DPR n. 207/2010) il DURC, in corso di validità, deve essere acquisito: *"per il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità, l'attestazione di regolare esecuzione, e il pagamento del saldo finale"*<sup>6</sup>

Come si evince da quanto sopra sintetizzato, il mancato rispetto dei termini produce conseguenze giuridicamente rilevanti esponendo l'Ente a responsabilità amministrative e penali che coinvolgono l'intero procedimento.

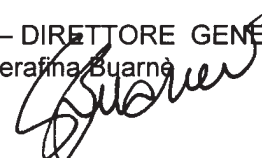
Da ultimo, attesa la rilevanza degli argomenti trattati e da quanto riscontrato, la mancata osservanza della normativa citata potrebbe essere potenzialmente foriera di ricorsi finalizzati alla richiesta di risarcimento del danno da parte degli operatori economici.

Considerato che nel campione analizzato si è riscontrata una applicazione non adeguata ai citati principi normativi, si invitano le SS.LL a dare la più ampia diffusione alla presente circolare, con la raccomandazione di impartire ai dirigenti preposti alle Strutture di appartenenza le direttive necessarie per una concreta applicazione della stessa, fermo restando che sarà cura della struttura preposta ai controlli interni procedere alla comunicazione agli uffici interessati delle criticità finora riscontrate sulle determinazioni oggetto di controllo ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000.

IL DIRETTORE  
Dott. Francesco Perrone



IL SEGRETARIO – DIRETTORE GENERALE  
Avv. Serafina Buarne



---

<sup>6</sup> vedi anche Deliberazione Avcp n. 36/2008 e Circolare INAIL n. 22/2011

# Allegato 2

## Tavole statistiche anno 2015

**Tabella 1 - D.D. analizzate per mese ed importo: confronto annualità 2014-2015**

Soglia valore	Mese	2014	2015	Var %
DD con importo < 200,000€	Gennaio	12	81	575%
	Febbraio	28	47	68%
	Marzo	55	95	73%
	Aprile	30	116	287%
	Maggio	39	97	149%
	Giugno	41	92	124%
	Luglio	3	15	400%
	Agosto	48	68	42%
	Settembre	30	49	63%
	Ottobre	1	28	2700%
	Novembre	0	0	
	Dicembre	2	13	550%
<b>Sub totale DD con importo &lt; 200,000€</b>		<b>289</b>	<b>701</b>	<b>143%</b>
DD con importo ≥ 200,000€	Gennaio	125	32	-74%
	Febbraio	68	71	4%
	Marzo	55	86	56%
	Aprile	55	106	93%
	Maggio	61	126	107%
	Giugno	54	102	89%
	Luglio	100	113	13%
	Agosto	75	75	0%
	Settembre	79	106	34%
	Ottobre	146	88	-40%
	Novembre	101	124	23%
	Dicembre	326	306	-6%
<b>Sub totale DD con importo ≥ 200,000€</b>		<b>1.245</b>	<b>1.335</b>	<b>7%</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>1.534</b>	<b>2.036</b>	<b>33%</b>
<b>Inc. % DD con importo &lt; 200.000€</b>		<b>19%</b>	<b>34%</b>	

Il campione di determinazioni dirigenziali analizzato, oltre a prendere in considerazione tutti i provvedimenti di spesa con importo ≥200,000€, è mensilmente integrato da ulteriori determinazioni che, indipendentemente dall'importo di spesa, riguardano:

- aree a rischio, così come disciplinato dall'art. 1, comma 16 della Legge 190/2012;
- provvedimenti identificati attraverso procedure di scelta casuale, al fine di assicurare un controllo esteso a tutte le Strutture di Roma Capitale.

Il report mette in evidenza che le determinazioni dirigenziali analizzate nel 2015 con importo di spesa <200.000€ sono più che raddoppiate (701 nel 2015 vs 289 nel 2014, +143%).

Va sottolineato che, nel periodo considerato, nell'anno 2015, i provvedimenti con importo di spesa <200.000€ rappresentano il 34% delle determinazioni dirigenziali analizzate (rispetto al 19% del 2014).



**Tabella 2 – Analisi D.D. osservate nel sistema e tipologia per Struttura**

Descrizione Struttura(*)	D.D. non presenti a sistema	D.D. presenti in .pdf(**)	Prodotte digitalmente	Totale complessivo
AVVOCATURA CAPITOLINA		2	19	21
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	9	19	50	78
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	3	15	36	54
DIP. COMUNICAZIONE		4	12	16
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	1	41	4	46
DIP. MOBILITA' E TRASPORTI		16	13	29
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	2	57	104	163
DIP. PART. GRUPPO RC		3	1	4
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE		12	56	68
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	16	131	86	233
DIP. POLITICHE ABITATIVE		40	1	41
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L		3	17	20
DIP. PROGETTI DI SVILUPPO E FINANZIAMENTI EUROPEI		1		1
DIP. Progr. E ATT. URB.		13	18	31
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	1	14	14	29
DIP. RISORSE ECONOMICHE	1	6	28	35
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA		21	15	36
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA		2	22	24
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA		114	5	119
DIP. TUTELA AMBIENTALE		11	31	42
GABINETTO DEL SINDACO		4	6	10
ISTITUZIONE DI ROMA CAPITALE - AGENZIA CAPITOLINA SULLE TOSSICODIPENDENZE		4	1	5
RAGIONERIA GENERALE		19	23	42
SEGRETARIATO GENERALE		2	6	8
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI		24	7	31
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA		4	14	18
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA		1		1
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE PROTEZIONE CIVILE			1	1
MUNICIPIO I		29	37	66
MUNICIPIO II		24	29	53
MUNICIPIO III		3	50	53
MUNICIPIO IV		13	33	46
MUNICIPIO V	1	15	43	59
MUNICIPIO VI		9	52	61
MUNICIPIO VII	1	44	13	58
MUNICIPIO VIII		9	47	56
MUNICIPIO IX		21	33	54
MUNICIPIO X	2	20	51	73
MUNICIPIO XI		7	37	44
MUNICIPIO XII		3	39	42
MUNICIPIO XIII		4	45	49
MUNICIPIO XIV		4	54	58
MUNICIPIO XV			58	58
<b>Totale complessivo</b>	<b>37</b>	<b>788</b>	<b>1.211</b>	<b>2.036</b>
<b>Sub totale DD osservate inserite nel sistema GED</b>			1.999	
<i>Inc. %DD osservate inserite nel sistema GED</i>			98%	
<i>Inc. %DD osservate non inserite nel sistema GED</i>			2%	
<i>Inc. %DD osservate in .pdf nel sistema GED</i>			39%	
<i>Inc. %DD osservate prodotte digitalmente ed inserite nel sistema GED</i>			59%	

(\*) Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

(\*\*) D.D. presenti in .pdf: scansione del documento inserita successivamente nel sistema GED.

**Tabella 3 - Totale D.D. emesse da Roma Capitale con rilevanza e senza rilevanza contabile - Annualità 2015**

Descrizione Struttura	DD Totali	DD Osservate	% DD osservate su DD Totali
AVVOCATURA CAPITOLINA	4.018	21	1%
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	4.041	54	1%
DIP. COMUNICAZIONE	183	16	9%
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	429	46	11%
DIP. MOBILITA' E TRASPORTI	1.109	29	3%
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	2.556	163	6%
DIP. PART. GRUPPO RC	43	4	9%
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	1.116	68	6%
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	4.494	233	5%
DIP. POLITICHE ABITATIVE	1.155	41	4%
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L	505	20	4%
DIP. PROGETTI DI SVILUPPO E FINANZIAMENTI EUROPEI	18	1	6%
DIP. Progr. E Att. Urb.	1.783	31	2%
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	690	29	4%
DIP. RISORSE ECONOMICHE	22.795	35	0%
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA	3.166	36	1%
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	2.704	24	1%
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	1.711	119	7%
DIP. TUTELA AMBIENTALE	1.491	42	3%
DIREZIONE ESECUTIVA	5		0%
DIREZIONE GENERALE	1		0%
GABINETTO DEL SINDACO	660	10	2%
ISTITUZIONE DI ROMA CAPITALE - AGENZIA CAPITOLINA SULLE TOSSICODIPENDENZE	143	5	3%
RAGIONERIA GENERALE	264	42	16%
SEGRETARIATO GENERALE	373	8	2%
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	871	31	4%
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	607	18	3%
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA	11	1	9%
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE INDIRIZZO E COORDINAMENTO DEL PROGRAMMA PUNTI VERDE DI ROMA CAPITALE	88		0%
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE PROTEZIONE CIVILE	92	1	1%

Segue Tabella 3

Descrizione Struttura	DD Totali	DD Osservate	% DD osservate su DD Totali
MUNICIPIO I	4.968	66	1%
MUNICIPIO II	2.603	53	2%
MUNICIPIO III	2.334	53	2%
MUNICIPIO IV	1.727	46	3%
MUNICIPIO V	3.983	59	1%
MUNICIPIO VI	2.674	61	2%
MUNICIPIO VII	3.430	58	2%
MUNICIPIO VIII	2.209	56	3%
MUNICIPIO IX	1.822	54	3%
MUNICIPIO X	2.438	73	3%
MUNICIPIO XI	2.074	44	2%
MUNICIPIO XII	2.395	42	2%
MUNICIPIO XIII	1.781	49	3%
MUNICIPIO XIV	2.290	58	3%
MUNICIPIO XV	1.621	58	4%
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	1.764	78	4%
G.P.I.T.	78		
GRUPPO MUNICIPIO I	2.900		
GRUPPO MUNICIPIO II	1.080		
GRUPPO MUNICIPIO III	472		
GRUPPO MUNICIPIO IV	1.147		
GRUPPO MUNICIPIO V	544		
GRUPPO MUNICIPIO VI	550		
GRUPPO MUNICIPIO VII	539		
GRUPPO MUNICIPIO VIII	1.012		
GRUPPO MUNICIPIO IX	818		
GRUPPO MUNICIPIO X	835		
GRUPPO MUNICIPIO XI	886		
GRUPPO MUNICIPIO XII	860		
GRUPPO MUNICIPIO XIII	1.466		
GRUPPO MUNICIPIO XV	740		
GRUPPO MUNICIPIO XVI	1.031		
GRUPPO MUNICIPIO XVII	801		
GRUPPO MUNICIPIO XVIII	620		
GRUPPO MUNICIPIO XIX	812		
GRUPPO MUNICIPIO XX	792		
<b>Totale complessivo</b>	<b>115.201</b>	<b>2.036</b>	
% DD osservate sul totale DD	2%		

Tabella 4 - D.D. analizzate per tipologia - Annualità 2015

Descrizione	Circolare	Osservate senza criticità	Osservate con criticità (*)	Totale complessivo Osservate(**)	Inc. % D.D. osservate con criticità sul subtotale (***)	Inc. % D.D. osservate per tipologia sul totale (****)
Accordo quadro		20	14	34	41%	2%
Affidamento in economia - cottimo fiduciario		21	7	28	25%	1%
Affidamento unico prestatore (art 57, comma 2, lettera b)		8	3	11	27%	1%
Annullamento/Revoca		9	3	12	25%	1%
Collaudi / Certificati regolare esecuzione	Vedi Circolare RC 30448	0	21	21	100%	1%
Compensi/Emolumenti/Rimborsi		221	27	248	11%	12%
Concessioni/Autorizzazioni	Vedi Circolare RC 19906 RC 19907	99	80	179	45%	9%
Disciplina del traffico		29		29	0%	1%
Erogazione contributi		94	14	108	13%	5%
Incarichi a dipendenti interni		7	3	10	30%	0%
Incarichi esterni		13	0	13	0%	1%
Istituti del personale (mobilità, distacchi, comandi, permessi, congedi, etc)		21	18	39	46%	2%
Liquidazioni	Vedi Circolare RC 07489	110	15	125	12%	6%
Locazioni		28	43	71	61%	3%
Perizie di variante		9	5	14	36%	1%
Prenotazione di impegno		97	8	105	8%	5%
Procedura aperta		105	7	112	6%	6%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando		7	1	8	13%	0%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	Vedi Circolare RC 20562 RC 30201 RC 26448	151	82	233	35%	11%
Procedura ristretta		17	5	22	23%	1%
Proroga / Rinnovo	Vedi Circolare RC 11271 RC 21396	122	164	286	57%	14%
Rapporti con Società in house		78	5	83	6%	4%
Regolarizzazioni / Anticipazioni di cassa / Gestione commissariale		40	0	40	0%	2%
Sistema elettronico di acquisizione		19	0	19	0%	1%
Somma Urgenza	Vedi Circolare RC 07489	5	1	6	17%	0%
Altro (****)		156	24	180	13%	9%
<b>Totale complessivo</b>		<b>1.486</b>	<b>550</b>	<b>2.036</b>	<b>27%</b>	<b>100%</b>

(\*): Con il termine " OSSERVATE CON CRITICITA' " si intendono le determinazioni dirigenziali per le quali, dall'esito dell'istruttoria, emergono criticità prontamente segnalate, da parte del soggetto preposto ai controlli successivi di regolarità amministrativa, al competente responsabile per consentire le eventuali azioni correttive.

(\*\*): Con il termine " OSSERVATE " si intende la platea del campione sottoposto ai controlli successivi di regolarità amministrativa.

(\*\*\*):Il dato è calcolato rapportando le D.D. osservate con criticità per tipologia al subtotale per tipologia delle D.D. sottoposte a vigilanza.

(\*\*\*\*):Il dato è calcolato rapportando le D.D. osservate per tipologia al totale complessivo delle D.D. sottoposte a vigilanza.

(\*\*\*\*): Trattasi di provvedimenti non rientranti nelle tipologie sopra menzionate. Nel corso del 2015 sono in corso analisi di dettaglio finalizzate a specificare ulteriormente le tipologie di provvedimenti presi in esame.

Tabella 5 - Esiti dell'attività di controllo per Struttura - Anno 2015

Descrizione Struttura(*)	Osservate senza criticità	Osservate con criticità (**)	Totale complessivo Osservate (***)	% DD osservate con criticità su osservate per struttura (****)	% DD osservate sul totale (*****)
AVVOCATURA CAPITOLINA	21	0	21	0%	1%
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	61	17	78	22%	4%
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	50	4	54	7%	3%
DIP. COMUNICAZIONE	14	2	16	13%	1%
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	38	8	46	17%	2%
DIP. MOBILITA' E TRASPORTI	29	0	29	0%	1%
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	139	24	163	15%	8%
DIP. PART. GRUPPO RC	4	0	4	0%	0%
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	23	45	68	66%	3%
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	148	85	233	36%	11%
DIP. POLITICHE ABITATIVE	33	8	41	20%	2%
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L	18	2	20	10%	1%
DIP. PROGETTI DI SVILUPPO E FINANZIAMENTI EUROPEI	1	0	1	0%	0%
DIP. Progr. E ATT. URB.	28	3	31	10%	2%
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	28	1	29	3%	1%
DIP. RISORSE ECONOMICHE	27	8	35	23%	2%
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA	31	5	36	14%	2%
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	15	9	24	38%	1%
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	64	55	119	46%	6%
DIP. TUTELA AMBIENTALE	33	9	42	21%	2%
GABINETTO DEL SINDACO	10	0	10	0%	0%
ISTITUZIONE DI ROMA CAPITALE - AGENZIA CAPITOLINA SULLE TOSSICODIPENDENZE	5	0	5	0%	0%
RAGIONERIA GENERALE	42	0	42	0%	2%
SEGRETARIATO GENERALE	8	0	8	0%	0%
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	28	3	31	10%	2%
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	13	5	18	28%	1%
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA	0	1	1	100%	0%
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE PROTEZIONE CIVILE	1	0	1	0%	0%
MUNICIPIO I	55	11	66	17%	3%
MUNICIPIO II	34	19	53	36%	3%
MUNICIPIO III	43	10	53	19%	3%
MUNICIPIO IV	39	7	46	15%	2%
MUNICIPIO V	40	19	59	32%	3%
MUNICIPIO VI	51	10	61	16%	3%
MUNICIPIO VII	39	19	58	33%	3%
MUNICIPIO VIII	35	21	56	38%	3%
MUNICIPIO IX	43	11	54	20%	3%
MUNICIPIO X	52	21	73	29%	4%
MUNICIPIO XI	25	19	44	43%	2%
MUNICIPIO XII	36	6	42	14%	2%
MUNICIPIO XIII	33	16	49	33%	2%
MUNICIPIO XIV	33	25	58	43%	3%
MUNICIPIO XV	16	42	58	72%	3%
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.486</b>	<b>550</b>	<b>2.036</b>	<b>27%</b>	<b>100%</b>

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

(\*\*): Con il termine " OSSERVATE CON CRITICITA' " si intendono le determinazioni dirigenziali per le quali, dall'esito dell'istruttoria, emergono criticità prontamente segnalate, da parte del soggetto preposto ai controlli successivi di regolarità amministrativa, al competente responsabile per consentire le eventuali azioni correttive.

(\*\*\*): Con il termine " OSSERVATE " si intende la platea del campione sottoposto ai controlli successivi di regolarità amministrativa..

(\*\*\*\*): Il dato è calcolato rapportando le DD per le quali sono state avanzate osservazioni con criticità al sub DD totale delle DD esaminate per struttura.

(\*\*\*\*): Il dato è calcolato rapportando le D.D. osservate per struttura al totale complessivo delle D.D. sottoposte a vigilanza.

**Tabella 6 - Distribuzione attività di controllo per Struttura - Anno 2015**

Descrizione Struttura (*)	Osservate (**)	di cui con impegno di spesa ≥200.000€	di cui con impegno di spesa <200.000€ (***)
AVVOCATURA CAPITOLINA	21	16	5
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	78	17	61
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	54	30	24
DIP. COMUNICAZIONE	16	7	9
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	46	40	6
DIP. MOBILITA' E TRASPORTI	29	29	0
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	163	126	37
DIP. PART. GRUPPO RC	4	1	3
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	68	64	4
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	233	214	19
DIP. POLITICHE ABITATIVE	41	30	11
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L	20	11	9
DIP. PROGETTI DI SVILUPPO E FINANZIAMENTI EUROPEI	1	0	1
DIP. PROGR. E ATT. URB.	31	21	10
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	29	20	9
DIP. RISORSE ECONOMICHE	35	26	9
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA	36	22	14
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	24	10	14
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	119	101	18
DIP. TUTELA AMBIENTALE	42	28	14
GABINETTO DEL SINDACO	10	7	3
ISTITUZIONE DI ROMA CAPITALE - AGENZIA CAPITOLINA SULLE TOSSICODIPENDENZE	5	0	5
RAGIONERIA GENERALE	42	41	1
SEGRETARIATO GENERALE	8	3	5
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	31	17	14
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	18	3	15
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA	1	1	0
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE PROTEZIONE CIVILE	1	1	0
MUNICIPIO I	66	40	26
MUNICIPIO II	53	33	20
MUNICIPIO III	53	28	25
MUNICIPIO IV	46	23	23
MUNICIPIO V	59	31	28
MUNICIPIO VI	61	34	27
MUNICIPIO VII	58	43	15
MUNICIPIO VIII	56	20	36
MUNICIPIO IX	54	32	22
MUNICIPIO X	73	34	39
MUNICIPIO XI	44	25	19
MUNICIPIO XII	42	20	22
MUNICIPIO XIII	49	26	23
MUNICIPIO XIV	58	30	28
MUNICIPIO XV	58	30	28
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.036</b>	<b>1.335</b>	<b>701</b>

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

(\*\*): Con il termine " OSSERVATE " si intende la platea del campione sottoposto ai controlli successivi di regolarità amministrativa.

(\*\*\*): La colonna "di cui con impegno di spesa < di 200.000€" comprende le determinazioni dirigenziali senza rilevanza contabile esaminate.

**Tabella 7 - Rilievi trasmessi per Struttura - Anno 2015**

Descrizione Struttura (*)	Carenze redazionali	Carenze motivazionali	Vizi di legittimità	Totale rilievi
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	0	17	0	17
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	1	3	0	4
DIP. COMUNICAZIONE	0	2	0	2
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	1	7	0	8
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	19	0	5	24
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	0	45	0	45
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	3	82	0	85
DIP. POLITICHE ABITATIVE	0	8	0	8
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L	1	1	0	2
DIP. Progr. E ATT. URB.	2	1	0	3
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	0	1	0	1
DIP. RISORSE ECONOMICHE	2	6	0	8
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA	3	2	0	5
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	2	5	2	9
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	3	51	1	55
DIP. TUTELA AMBIENTALE	4	5	0	9
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	2	1	0	3
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	1	4	0	5
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA	0	1	0	1
MUNICIPIO I	6	5	0	11
MUNICIPIO II	4	10	5	19
MUNICIPIO III	0	8	2	10
MUNICIPIO IV	0	7	0	7
MUNICIPIO V	2	15	2	19
MUNICIPIO VI	7	3	0	10
MUNICIPIO VII	7	12	0	19
MUNICIPIO VIII	4	12	5	21
MUNICIPIO IX	0	8	3	11
MUNICIPIO X	14	7	0	21
MUNICIPIO XI	1	18	0	19
MUNICIPIO XII	0	3	3	6
MUNICIPIO XIII	7	9	0	16
MUNICIPIO XIV	3	22	0	25
MUNICIPIO XV	4	36	2	42
<b>Totale complessivo</b>	<b>103</b>	<b>417</b>	<b>30</b>	<b>550</b>

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.



**Tabella 8 - Azioni poste in essere per Struttura - Anno 2015**

Descrizione Struttura (*)	Adozione provvedimento in autotutela	Richiesta chiarimenti	Raccomandazione	Totale richieste di azioni
CORPO DI POLIZIA LOC. RC		17		17
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO		3	1	4
DIP. COMUNICAZIONE		2		2
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA		8		8
DIP. ORG. E RISORSE UMANE		24		24
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE		45		45
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE		79	6	85
DIP. POLITICHE ABITATIVE	1	7		8
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L		2		2
DIP. PROGR. E ATT. URB.		3		3
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA		1		1
DIP. RISORSE ECONOMICHE		8		8
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA		3	2	5
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA		9		9
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT.		53	2	55
DIP. TUTELA AMBIENTALE		6	3	9
MUNICIPIO I		9	2	11
MUNICIPIO II		15	4	19
MUNICIPIO III		7	3	10
MUNICIPIO IV		7		7
MUNICIPIO V		17	2	19
MUNICIPIO VI		10		10
MUNICIPIO VII		16	3	19
MUNICIPIO VIII		15	6	21
MUNICIPIO IX		9	2	11
MUNICIPIO X		14	7	21
MUNICIPIO XI		18	1	19
MUNICIPIO XII		5	1	6
MUNICIPIO XIII		14	2	16
MUNICIPIO XIV		21	4	25
MUNICIPIO XV		39	3	42
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI		3		3
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA		4	1	5
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA		1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>1</b>	<b>494</b>	<b>55</b>	<b>550</b>

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

**Tabella 9 - Conseguenze di ordine amministrativo per Struttura - Anno 2015**

Descrizione Struttura (*)	Annullamento d'ufficio	Risposta con chiarimenti	Irregolarità sanate	Revoca	Mancata risposta	Totale conseguenze
CORPO DI POLIZIA LOC. RC		17				17
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO		3				3
DIP. COMUNICAZIONE		1		1		2
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA		8				8
DIP. ORG. E RISORSE UMANE		24				24
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE		34			11	45
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE		75			4	79
DIP. POLITICHE ABITATIVE		7			1	8
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L		2				2
DIP. Progr. E Att. Urb.		3				3
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	1					1
DIP. RISORSE ECONOMICHE		5			3	8
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA		3				3
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA		9				9
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA		39			14	53
DIP. TUTELA AMBIENTALE		5	1			6
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI		3				3
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA		4				4
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA'		1				1
MUNICIPIO I		4			5	9
MUNICIPIO II		12			3	15
MUNICIPIO III		5			2	7
MUNICIPIO IV		7				7
MUNICIPIO V		16			1	17
MUNICIPIO VI		10				10
MUNICIPIO VII		5			11	16
MUNICIPIO VIII		14			1	15
MUNICIPIO IX		7			2	9
MUNICIPIO X		2			12	14
MUNICIPIO XI	2	13			3	18
MUNICIPIO XII		4			1	5
MUNICIPIO XIII		12			2	14
MUNICIPIO XIV		20			1	21
MUNICIPIO XV		36	2		1	39
<b>Totale complessivo</b>	<b>3</b>	<b>410</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>78</b>	<b>495</b>

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

**Tabella 10 – Analisi dei chiarimenti forniti dalle strutture - Anno 2015**

Descrizione Struttura (*)	Chiarimento insufficiente	Chiarimento parzialmente sufficiente	Chiarimento sufficiente	Mancate risposte	Totale complessivo
CORPO DI POLIZIA LOC. RC			17		17
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	1		2		3
DIP. COMUNICAZIONE			2		2
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA			8		8
DIP. ORG. E RISORSE UMANE		19	5		24
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	21	11	2	11	45
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	21	41	13	4	79
DIP. POLITICHE ABITATIVE		7		1	8
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L			2		2
DIP. PROGR. E ATT. URB.			3		3
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA			1		1
DIP. RISORSE ECONOMICHE			5	3	8
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA			3		3
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	6	1	2		9
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	13	17	9	14	53
DIP. TUTELA AMBIENTALE	1	3	2		6
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	1	2			3
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA		1	3		4
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA			1		1
MUNICIPIO I			4	5	9
MUNICIPIO II		2	10	3	15
MUNICIPIO III		3	2	2	7
MUNICIPIO IV			7		7
MUNICIPIO V		1	15	1	17
MUNICIPIO VI		1	9		10
MUNICIPIO VII		3	2	11	16
MUNICIPIO VIII	1	4	9	1	15
MUNICIPIO IX		1	6	2	9
MUNICIPIO X			2	12	14
MUNICIPIO XI		1	14	3	18
MUNICIPIO XII	2		2	1	5
MUNICIPIO XIII	6	2	4	2	14
MUNICIPIO XIV	8	9	3	1	21
MUNICIPIO XV	3	14	21	1	39
<b>Totale complessivo</b>	<b>84</b>	<b>143</b>	<b>190</b>	<b>78</b>	<b>495</b>

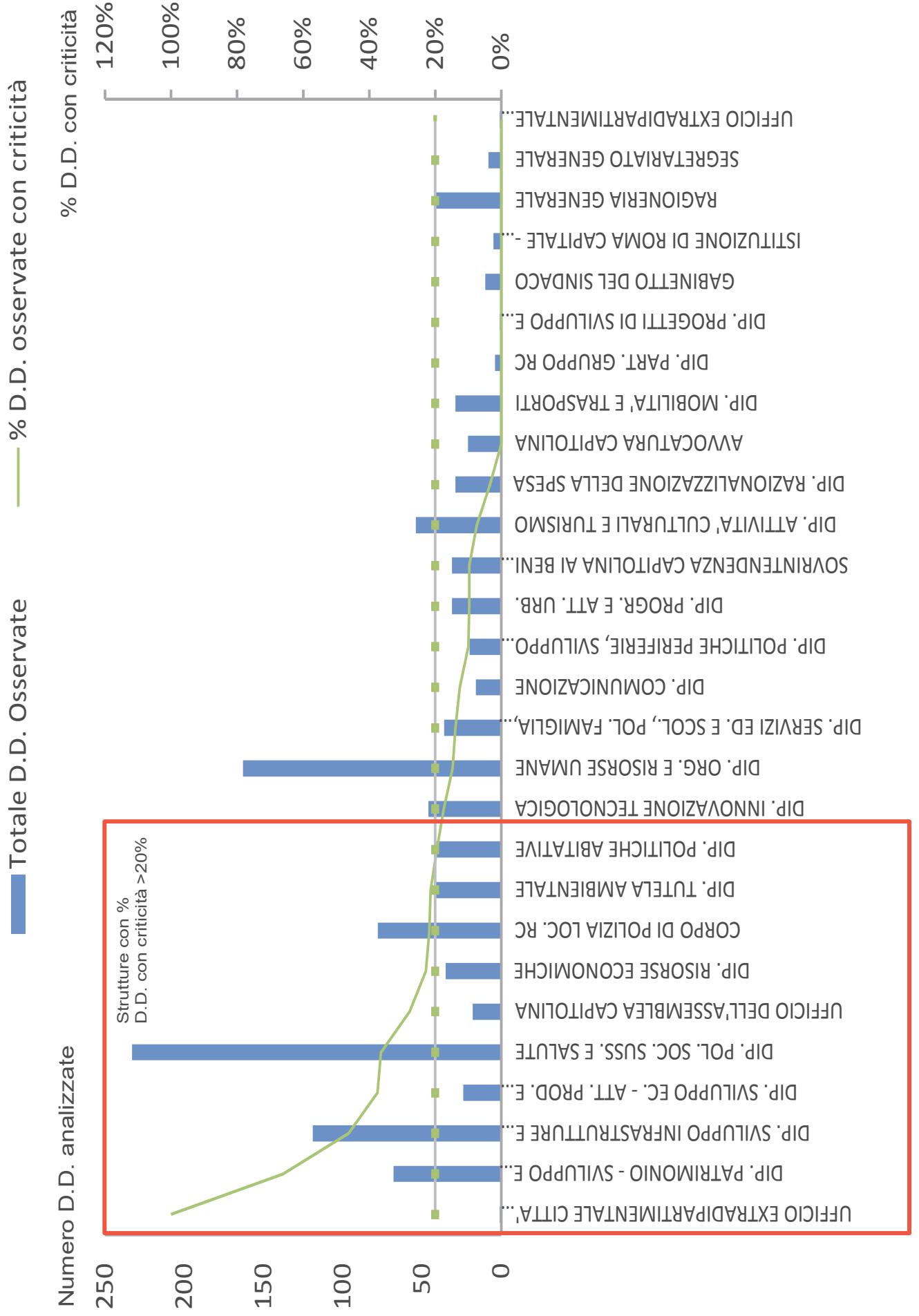
(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

**Tabella 11 – Solleciti inviati alle strutture - Anno 2015**

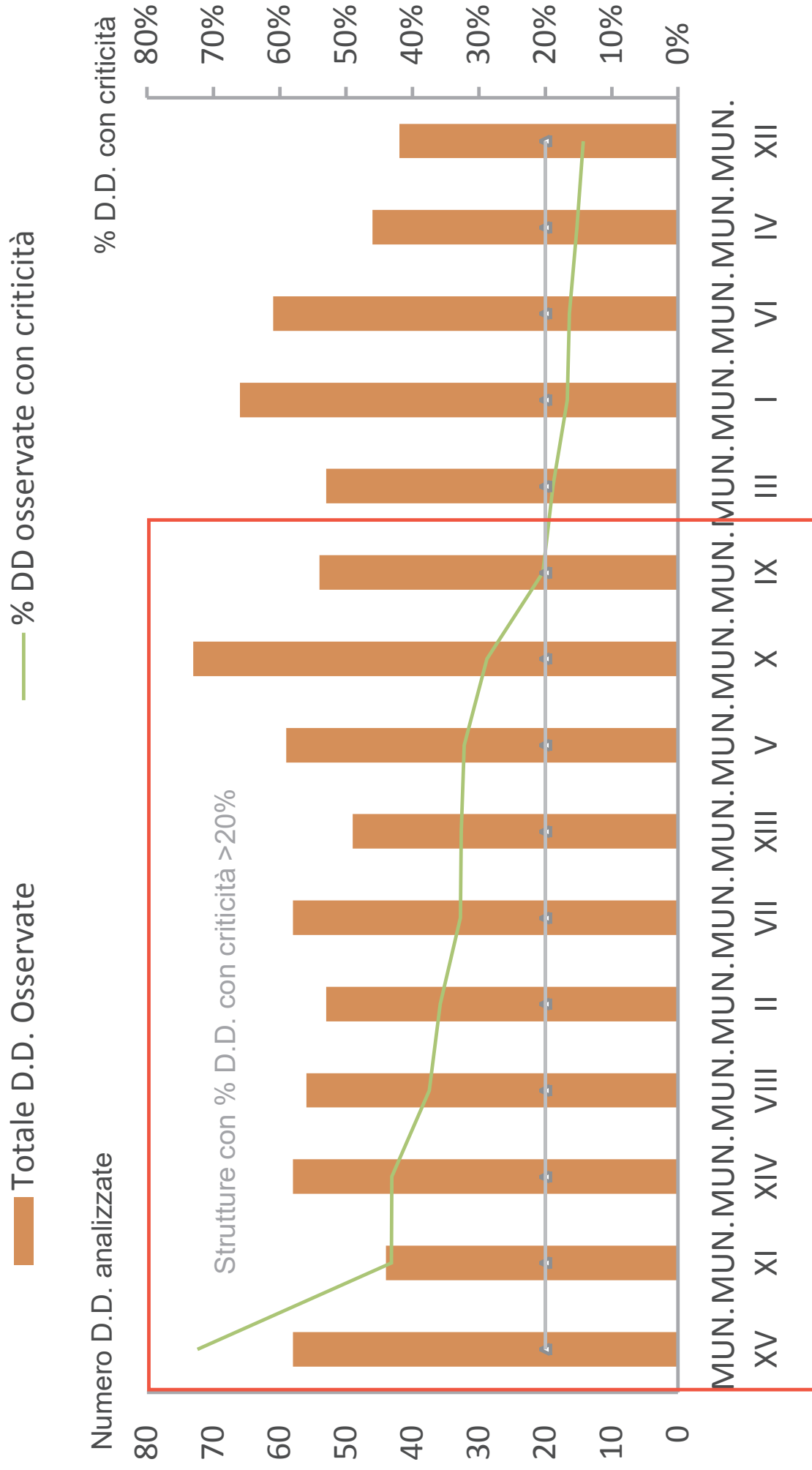
Descrizione Struttura (*)	Totale Esiti	Solleciti
CORPO DI POLIZIA LOC. RC	17	
DIP. ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	3	1
DIP. COMUNICAZIONE	2	
DIP. INNOVAZIONE TECNOLOGICA	8	2
DIP. ORG. E RISORSE UMANE	24	24
DIP. PATRIMONIO - SVILUPPO E VALORIZZAZIONE	45	26
DIP. POL. SOC. SUSS. E SALUTE	79	49
DIP. POLITICHE ABITATIVE	8	1
DIP. POLITICHE PERIFERIE, SVILUPPO LOCALE, F-L	2	
DIP. Progr. E Att. Urb.	3	2
DIP. RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	1	
DIP. RISORSE ECONOMICHE	8	4
DIP. SERVIZI ED. E SCOL., POL. FAMIGLIA, INFANZIA E GIOVANILI, PROMOZIONI SPORT E QUALITA' VITA	3	3
DIP. SVILUPPO EC. - ATT. PROD. E AGRICOLTURA	9	2
DIP. SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUT. URBANA	53	36
DIP. TUTELA AMBIENTALE	6	3
SOVRINTENDENZA CAPITOLINA AI BENI CULTURALI	3	2
UFFICIO DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA	4	
UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE CITTA' SOSTENIBILE E SICUREZZA URBANA	1	
MUNICIPIO I	9	7
MUNICIPIO II	15	7
MUNICIPIO III	7	4
MUNICIPIO IV	7	3
MUNICIPIO V	17	2
MUNICIPIO VI	10	2
MUNICIPIO VII	16	13
MUNICIPIO VIII	15	9
MUNICIPIO IX	9	2
MUNICIPIO X	14	14
MUNICIPIO XI	18	12
MUNICIPIO XII	5	4
MUNICIPIO XIII	14	8
MUNICIPIO XIV	21	7
MUNICIPIO XV	39	13
<b>Totale complessivo</b>	<b>495</b>	<b>262</b>
<i>% DD sollecitate sul totale azioni escluse raccomandazioni e circolari</i>	<i>53%</i>	

(\*): Struttura capitolina definita con deliberazione G.C. n. 222 del 03/07/2015.

**Grafico 5 – Percentuale D.D. osservate con criticità per Struttura – Strutture Centrali - Annualità 2015**

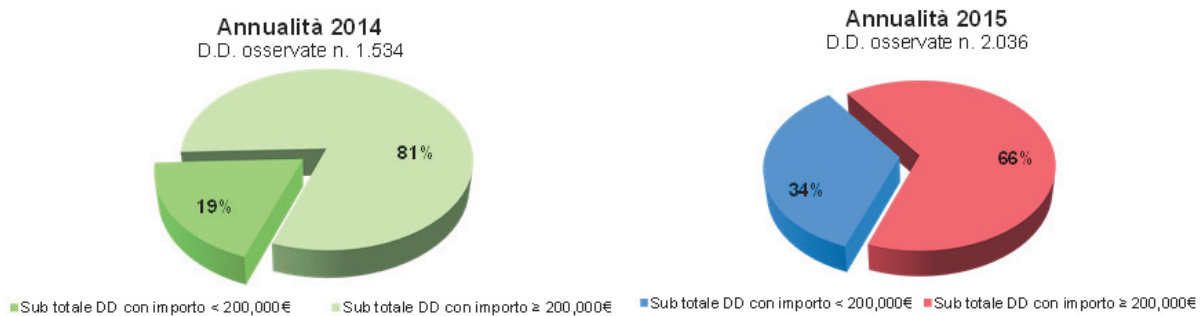


**Grafico 6 – Percentuale D.D. osservate con criticità per Struttura – Strutture Territoriali - Annualità 2015**





**Grafico 7 – Numero determinazioni dirigenziali osservate – Annualità 2014 e 2015**



**Grafico 8 – Analisi rilievi di regolarità trasmessi – Annualità 2014 e 2015**

