



COMUNE DI NAPOLI

**Il Segretario Generale**

Prot. P/2017/323300  
del. 16-04-2017

Al Sindaco di Napoli  
Agli Assessori comunali  
Al Presidente del Consiglio comunale  
Ai Consiglieri comunali  
*per il tramite del Servizio Segreteria del  
Consiglio comunale e Gruppi consiliari*  
Al Collegio dei Revisori dei Conti  
Al Nucleo Indipendente di Valutazione  
*per il tramite della Direzione Generale*  
Al Direttore Generale  
Ai Direttori Centrali  
Ai Coordinatori di Dipartimento  
Ai Dirigenti di Servizio Autonomo  
Ai Direttori di Municipalità  
Ai Dirigenti  
*per il tramite dei Direttori Centrali,  
Coordinatori, Dirigenti di Servizio  
Autonomo e Direttori di Municipalità*

Oggetto: Attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi dell'art. 147-bis del D.lgs. 267/2000 e dell'art. 14 del "Regolamento del sistema dei controlli interni" approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 4 del 28.02.2013.

Relazione semestrale n. 8 sulle risultanze del controllo (periodo 1° luglio - 31 dicembre 2016) ai sensi dell'art. 15, c. 1 del "Regolamento del sistema dei controlli interni".

Relazione compendio annuale 2016.

Il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 (convertito nella legge 213/2012), con l'introduzione degli articoli da 147bis a 147quinquies del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli enti locali), ha riscritto e potenziato il

Palazzo San Giacomo - Piazza Municipio - 80133 Napoli - Italia - tel. (+39) 081 7955513 - fax (+39) 081 7955509  
www.comune.napoli - segretario.generale@comune.napoli.it - segretario.generale@pec.comune.napoli.it

sistema dei controlli interni, tanto preventivi quanto successivi, sugli atti amministrativi degli enti locali, onde migliorarne l'azione. Sul tema dei controlli successivi di regolarità amministrativa, l'art. 14 c. 3 del *Regolamento del sistema dei controlli interni* (di seguito *Regolamento*), approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 28 febbraio 2013, dispone, come noto, che *"Il Segretario Generale definisce, nel rispetto dell'articolo 147-bis del d.lgs. 267/2000, le tecniche di campionamento, le dimensioni del campione e le modalità del controllo successivo in un apposito Piano operativo (...)"*. In ottemperanza, è stato adottato il Piano Operativo (di seguito *Piano*), poi periodicamente aggiornato in linea con le previsioni del *Regolamento* e in coerenza con le linee di azione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (di seguito *PTPC*), di cui alla L. 190 del 06.11.2012.

Tanto ricordato, si relaziona sulle risultanze dell'attività di controllo esercitata nel semestre 01 luglio - 31 dicembre 2016, per le valutazioni d'interesse di rispettiva competenza dei destinatari in indirizzo e si riportano i dati generali, per settori organici d'intervento, nell'allegato *"Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo di riferimento 01 luglio - 31 dicembre 2016"* (All. sub "A"), premettendo, che le comunicazioni ai responsabili dei Servizi interessati circa le specifiche irregolarità riscontrate e le direttive cui conformarsi, continuano ad essere assicurate, con tempestivo invio, all'esito della funzione di controllo esercitata su ogni singolo atto o provvedimento.

Nella prospettiva di periodica rimodulazione degli ambiti di intervento del controllo, in coerenza con le linee di azione previste, di volta in volta, dagli aggiornamenti annuali al *PTPC*, nel semestre preso a riferimento, come peraltro, già anticipato con la Relazione n. 7 relativa al precedente semestre (01 gennaio - 30

2  
My



COMUNE DI NAPOLI

giugno 2016), si dà atto che sono stati sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa ulteriori tipologie di atti, quali: provvedimenti autorizzatori e di accreditamento adottati dalla Direzione Centrale Welfare, nonché convenzioni stipulate dalla stessa Direzione; provvedimenti concessori e provvedimenti autorizzatori adottati dalla Direzione Centrale Patrimonio, ivi compresi i provvedimenti di assegnazione immobili.

Come riepilogato nell'indicato prospetto allegato sub "A", l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata espletata nel semestre di riferimento (01 luglio - 31 dicembre 2016) su numero: 61 contratti; 15 determinazioni dirigenziali con impegno di spesa; verbali di sedute di gara afferenti a numero 18 procedimenti di affidamento; 10 atti di liquidazione di spesa; 10 procedimenti (concessioni o autorizzazioni) della Direzione "Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro"; 13 procedimenti (concessioni o autorizzazioni) della "Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito Unesco"; 18 provvedimenti (autorizzazioni e accreditamenti o convenzioni) adottati o stipulati dalla Direzione Centrale "Welfare"; 11 provvedimenti (concessioni e autorizzazioni, ivi compresi i provvedimenti di assegnazione immobili) della Direzione Centrale "Patrimonio". Di essi, 146 atti esaminati sono risultati contenere irregolarità, imperfezioni o incompletezze.

Ciascun dato riepilogativo riportato nell'anzidetto prospetto sub. "A" è stato, poi, elaborato per un'analisi di maggiore dettaglio, come "buona pratica" richiede, in un *report* e una *scheda* che corredano la relazione, per ciascuna tipologia di atti (controllati nel semestre di riferimento). Quali consolidati strumenti per una chiara e immediata fruizione dei dati oggetto dell'attività di controllo, nei *report* sono indicati alcuni tra gli elementi ricognitivi degli atti (oggetto, ufficio e periodo di adozione), in uno all'esito del controllo in termini di rilievi e/o direttive impartite, mentre nelle

3  
my

my



*schede* (unite a ciascun *report*) sono indicate, nella colonna "*Rilievi*", le problematiche emerse e, nella colonna "*Direttive segretariali*", i conseguenti correttivi idonei a correggere l'azione amministrativa in uno, in alcuni casi, a richiami a disposizioni legislative, regolamentari o giurisprudenziali, nonché a direttive, a linee guida o circolari emanate da vari organismi (ANAC; Prefettura; INPS ecc.), utili anche al fine di preconstituire un indirizzo comune e, al tempo stesso, consolidare l'azione amministrativa nell'alveo della legittimità.

Come si è appena descritto, l'allegato (*sub "A"*) alla presente relazione propone un riepilogo, in sintesi, della tipologia e dell'entità degli atti esaminati, i cui contenuti sono, poi, sviluppati negli ulteriori allegati che riportano *Rilievi* e *Direttive segretariali*, distinti per tipologia. Pertanto, si rinvia:

- a) per i *contratti*, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "B"*;
- b) per le *determine con impegno di spesa*, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "C"*;
- c) per i *verbali di gara*, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "D"*;
- d) per gli *atti di liquidazione della spesa*, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "E"*;
- e) per le *concessioni e autorizzazioni* della Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "F"*;
- f) per le *concessioni e autorizzazioni* della Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio-Sito Unesco, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "G"*;
- g) per i *provvedimenti autorizzatori, di accreditamento e convenzioni* della Direzione Centrale Welfare, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "H"*;
- h) per i *provvedimenti autorizzatori*, ivi compresi i provvedimenti di *assegnazione immobili*, ovvero *di modifica e/o voltura*, della Direzione Centrale Patrimonio, al *report* e alla *scheda* in allegato *sub "I"*.

Gli atti amministrativi oggetto di controllo nel periodo in considerazione (01.07.2016 - 31.12.2016), come può evincersi dalla lettura dei dati forniti e dalle descrizioni riportate nei documenti a corredo cui si è fatto rinvio, non sono di norma

4  
my



affetti da irregolarità di particolare gravità, come di seguito si andrà meglio a specificare, tant'è che dal raffronto tra i dati complessivi già estratti e trattati (di cui alle relazioni da n. 1 a n. 7: periodo giugno 2013/giugno 2016) e i dati attuali riferiti al secondo semestre dell'anno 2016, può confermarsi la positiva ricaduta, in termini di correttezza, sull'istruttoria e sulla stesura degli atti (ad es. contratti, atti di liquidazione della spesa, nonché gli atti autorizzatori, di accreditamento e convenzione della Direzione Welfare) come si è potuto constatare all'esito della funzione di controllo esercitata su atti della stessa tipologia; anche tra le le irregolarità o imperfezioni più generali e ricorrenti, sulle quali ci si è diffusamente intrattenuti nelle precedenti relazioni semestrali, si registra un minore scostamento rispetto alle direttive segretariali impartite all'esito di precedenti attività di controllo.

In particolare, dall'osservatorio di chi è chiamato ad espletare la funzione di controllo sugli atti, si riscontra un *trend* in miglioramento, in tema di rispetto dei tempi procedurali di cui alla L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, con riguardo ad alcune tipologie di atti di natura concessoria e autorizzatoria esaminati (Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro e Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio- Sito Unesco), evidentemente a seguito del recepimento delle puntuali direttive impartite sul punto con le quali, tra l'altro, non si è mancato di precisare che l'*"indicazione e il rispetto dei termini del procedimento ovvero l'indicazione delle cause di scostamento degli stessi"* è elemento oggetto di valutazione nell'esercizio dell'attività di controllo, a mente dell'art. 6, co. 1, lett. l) del *Piano*.

Continuano, invece, a non registrarsi significativi miglioramenti sul tema, per la gran parte dei procedimenti afferenti alle procedure di affidamento (eccessiva dilatazione dei tempi procedurali dalla adozione della determinazione a contrarre alla stipula del relativo contratto), laddove già l'art. 2, dell'abrogato Codice degli Appalti (D.lgs. 163/2006) e ora l'art. 30 del nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. 50/2016)

my

my



COMUNE DI NAPOLI

contemplano la tempestività quale requisito che connota l'azione della Pubblica Amministrazione nell'ambito del procedimento di affidamento ed esecuzione dei pubblici appalti, nonché la L. 241/1990, agli artt. 2, co. 9, e 2 bis co. 1, rispettivamente, prevede che *“La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”* e che la pubblica amministrazione è tenuta *“al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*. Al riguardo, si segnala una recentissima pronuncia della Corte dei Conti (sentenza n. 22 del 29.03.2017 sez. Molise) di condanna nei confronti del Responsabile Unico del Procedimento per danno erariale generato dalla soccombenza in giudizio derivata dall'inerzia dell'Amministrazione per mancata conclusione del procedimento nel termine previsto. Il tema del rispetto dei tempi per la conclusione dei procedimenti, peraltro, continua ad essere una misura di prevenzione obbligatoria prevista dal PTPC adottato dall'Ente che, per il triennio 2017-2019, al punto 7.2.12 - rubricato *“Monitoraggio dei tempi procedurali”* - riporta: *“L' art. 1, c. 9, lettera d) della legge 190/2012 stabilisce tra l'altro, che il Piano deve prevedere al suo interno le misure tese a monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti. Tale disposizione, inoltre, trova conferma al comma 2 dell'art. 24 del d.lgs. n.33/2013, il quale prevedeva che tali informazioni dovessero essere rese pubbliche nella sezione del sito istituzionale “Amministrazione Trasparente”. Nella stessa direzione, l'art. 32, comma 2, lett. b), del medesimo decreto prevedeva l'obbligo di pubblicare i tempi medi di erogazione dei servizi agli utenti, sia finali che intermedi con riferimento all'esercizio finanziario precedente. Il monitoraggio dei tempi risulta, infatti, necessario sia al cittadino sia all'Ente stesso che eroga quei servizi e procedimenti oggetto del monitoraggio, come benchmark per una gestione quanto più efficiente possibile della propria attività (...).”*

gm 6



Di contro, si registra una maggiore aderenza alla norma nel ricorso all'istituto codicistico dell'*autorizzazione alla esecuzione anticipata della prestazione* nel settore degli appalti, sia in termini di un minore diffuso ricorso all'Istituto in questione, sia in termini di preliminare adozione degli atti autorizzatori prescritti. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 sono state oggetto di immediata abrogazione le disposizioni del D.P.R. 207/2010 disciplinanti detto istituto (art. 153, co 1 e 302, co 2) che, oltretutto, subordinavano, senza eccezioni di sorta, l'esecuzione anticipata della prestazione all'efficacia dell'aggiudicazione definitiva. L'esecuzione anticipata della prestazione è prevista dal nuovo Codice degli Appalti (art. 32, co. 8) con un ampliamento delle ipotesi tassative in cui è ammesso il ricorso a detto istituto (eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, l'igiene e la salute pubblica, il patrimonio storico, artistico, culturale, i casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari).

Al fine di fornire utili indicazioni operative, si richiama la recentissima sentenza del TAR per l'Emilia Romagna, Sez. II, n. 209 del 7 marzo 2017 che conclude per la legittimità della consegna anticipata dell'appalto "*urgente*", anche in assenza di un provvedimento di aggiudicazione definitiva efficace, sostenendo che l'inefficacia dell'aggiudicazione, "*non significa inesistenza di un'aggiudicazione definitiva, bensì semplice temporanea inefficacia di questa*". Secondo tale orientamento, sebbene ai sensi dell'art. 32, co. 7, del D.Lgs. 50/2016 l'aggiudicazione definitiva non produce effetti fino a quando non interviene la verifica positiva sul possesso dei requisiti dichiarati, l'esistenza di un provvedimento di approvazione del verbale di gara e della proposta di aggiudicazione (aggiudicazione provvisoria nell'abrogato D.Lgs. 163/2006) in certi casi, purchè debitamente motivati con l'urgenza e l'essenzialità del servizio, possono legittimare la consegna anticipata dell'appalto.

my



Del pari, si registra, sempre con riguardo agli atti amministrativi afferenti al settore dei pubblici appalti, la sempre maggiore tendenza alla completezza degli elementi contenutistici della determinazione a contrarre rispetto al dettato dell'articolo 192 del D.Lgs. 267/2000 e, ora, dell'articolo 32, co. 2, del vigente Codice degli Appalti; la pressochè regolare applicazione dell'art. 2, co. 3, del Codice di comportamento adottato dall'Ente, in ordine alla previsione delle sanzioni economiche e alle clausole di risoluzione del contratto, nonché l'applicazione del Patto d'integrità in linea con la deliberazione n. 797 del 03.12.2015 adottata dalla Giunta comunale in ottemperanza al Piano Nazionale Anticorruzione.

Per quanto concerne i provvedimenti della Direzione Centrale Patrimonio in materia di politiche per la casa, si sono riscontrate, in questa prima fase del controllo, numerose imperfezioni afferenti a un non corretto richiamo alle disposizioni normative e regolamentari da applicare alla fattispecie, alla carenza di motivazione (in particolare laddove trattavasi di esercizio di attività di natura discrezionale), alla lacunosa, incompleta o poco chiara descrizione dell'iter procedimentale seguito per l'adozione del provvedimento, alla eccessiva e immotivata dilatazione dei termini procedimentali. In relazione agli atti della Direzione Centrale Welfare, in prima battuta, si è rilevato, del pari, il dilatarsi dei tempi procedimentali, nonché una non puntuale esposizione dell'attività istruttoria prodromica all'adozione dei provvedimenti; al riguardo, tuttavia, si può già dare atto del pronto allineamento alle direttive segretariali in ordine alle rilevate criticità.

Circa i provvedimenti di occupazione di suolo pubblico, con riguardo alla corretta applicazione di alcuni articoli del Regolamento C.O.S.A.P (v. artt. 6, c.1, e 38, cc. 1 e 2), ed in particolare della previsione secondo cui devono essere annotati nei provvedimenti la determinazione del canone dovuto e gli estremi del versamento effettuato, si riscontra il pieno allineamento alle direttive segretariali, così come, del pari, in ordine ai provvedimenti concessori di suolo annesso a pubblico esercizio si



riscontra l'indicazione della tipologia temporale cui sono da ricondurre, secondo le statuizioni dell'art. 2 del vigente *"Regolamento Comunale per l'occupazione di suolo pubblico antistante gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande"*. Per i provvedimenti di rilascio di condono edilizio, invece, si è ripresentato il rilievo della mancata esplicitazione, nell'atto, dell'esito delle verifiche, di competenza dirigenziale, circa *"la conformità delle autodichiarazioni ed autocertificazioni"* al modello di provvedimento approvato dalla Giunta (salvo, ovviamente, l'esito dei controlli previsti dagli artt. 71 e 72 del D.P.R. 445/2000), così come della sussistenza o meno di vincoli (ambientali, paesaggistici, urbanistici, storici etc.) sull'immobile oggetto della domanda di condono, attesa, in tale ultimo caso, la differente disciplina procedurale prevista per poter rilasciare il provvedimento di condono, di cui, rispettivamente, alle deliberazioni di G.C. n. 4981/2006 e n. 225/2011.

Un ultimo rapido richiamo, per completare questa esposizione delle direttive generali e ricorrenti, va rivolto al *Regolamento di contabilità* dell'Ente, considerato che a seguito dell'attività di controllo sugli atti di liquidazione della spesa e di accertamento dell'entrata (controllati fino al semestre precedente), si è rilevata, sin da subito, l'urgenza di rivederne il testo, - già non perfettamente in linea con il testo dell'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) vigente prima delle modifiche introdotte dal legislatore della riforma sull'armonizzazione dell'ordinamento contabile - e che, oramai, necessita riscrivere integralmente alla luce dei decreti legislativi n. 118/2011 e n. 126/2014. A tal proposito, a beneficio degli uffici competenti, si segnala nuovamente che l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) dell'ANCI, ha elaborato e reso disponibile con un comunicato del 23 settembre u.s., un *format* di schema di Regolamento di Contabilità, al fine di fornire un valido strumento di ausilio nella predisposizione del documento.

Passando, ora, ad una tematica di rilevante interesse generale, quale è

Mi 9



l'attuazione del nuovo Codice degli Appalti (D.L.gs 50/2016), giova preliminarmente dare opportuno risalto al fatto che il legislatore della riforma abbandona il sistema di regolamentazione esecutivo ed attuativo basato sull'adozione di un generale regolamento governativo (D.P.R. 207/2010) previsto dal Codice degli Appalti del 2006, in favore di un sistema diversificato e più flessibile basato su diverse tipologie di atti attuativi (V. Consiglio di Stato in funzione consultiva - parere 2 agosto 2016, n. 1767):

- a) quelli adottati con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti;
- b) quelli adottati con delibera dell'ANAC a carattere vincolante *erga omnes*, e in particolare attraverso le "linee guida";
- c) quelli adottati con delibera dell'ANAC a carattere non vincolante, anche con lo strumento delle "linee guida".

In particolare, i decreti ministeriali riconducibili all'art. 214 del d. lgs. 50/2016, che attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la facoltà di adottare, su proposta dell'Anac, linee guida di interpretazione e di indirizzo, per assicurare l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme del nuovo c.d. codice degli appalti, devono qualificarsi, secondo il richiamato parere del Consiglio di Stato (n. 1767/2016), *"quali atti sostanzialmente normativi, dotati dei caratteri della generalità, astrattezza e innovatività, soggetti allo statuto proprio dei regolamenti ministeriali. Le amministrazioni aggiudicatrici sono obbligate a osservare il precetto normativo, senza che alle stesse sia attribuito il potere di disattendere il contenuto. La violazione dei decreti comporta l'illegittimità del provvedimento attuativo."*

Gli atti vincolanti adottati dall'ANAC ed, in particolare, le linee guida, (si veda, ad esempio, l'art. 83 del d. lgs. 50/2016) *"non hanno valenza normativa ma sono atti amministrativi generali appartenenti al genus degli atti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti, sia pure connotati in modo peculiare. Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti si caratterizzano per il fatto che il principio di legalità assume una valenza diversa rispetto ai normali provvedimenti amministrativi."*

*La legge, infatti, in ragione dell'elevato tecnicismo dell'ambito di intervento, si limita a definire lo scopo da perseguire lasciando un ampio potere (implicito) alle Autorità di sviluppare le modalità di esercizio del potere stesso. Nella fattispecie in esame, la legge, invece, ha definito in modo più preciso le condizioni e i presupposti per l'esercizio del potere, lasciando all'Autorità un compito di sviluppo e integrazione del precetto primario nelle parti che afferiscono a un livello di puntualità e dettaglio non compatibile con la caratterizzazione propria degli atti legislativi." (Consiglio di Stato parere n. 1767/2016).*

Parimenti, secondo l'indicato parere del C. di S. n. 1767/2016, *"Le linee guida non vincolanti sono anch'esse atti amministrativi generali, con consequenziale applicazione dello statuto del provvedimento amministrativo. Esse hanno lo scopo di fornire indirizzi e istruzioni operative alle stazioni appaltanti. Il principio di legalità si atteggia, in questo caso, in modo ancora differente, in quanto il legislatore si è limitato ad autorizzare, con previsione generale, l'esercizio di tale potere dell'Autorità, al fine di garantire «la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche» (art. 213, comma 2). In questo caso, secondo parte della dottrina, «la natura non vincolante delle linee guida giustifica, in questo caso, un minore rigore nell'enucleazione dell'indirizzo impartito all'amministrazione. In relazione al comportamento da osservare da parte delle stazioni appaltanti, se esse intendono discostarsi da quanto disposto dall'Autorità, devono adottare un atto che contenga una adeguata e puntuale motivazione, anche a fini di trasparenza, che indichi le ragioni della diversa scelta amministrativa. Si tratta dello stesso meccanismo previsto per i bandi-tipo, sia nel precedente Codice (art. 64, comma 4-bis) sia nel nuovo (art. 71), con la formula 'Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo' ". Inoltre, secondo il Consiglio di Stato, «La violazione delle linee guida potrebbe essere considerata come elemento sintomatico dell'eccesso di potere, sulla falsariga dell'elaborazione*

*my*





*giurisprudenziale che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari.” . In definitiva, le Linee guida non vincolanti “hanno una funzione promozionale di buone prassi da parte delle stazioni appaltanti”.*

Ad oggi sono state pubblicate in Gazzetta ufficiale 7 Linee guida deliberate per l'appunto dall'ANAC e che qui di seguito si elencano a beneficio di una compiuta e sistematica consultazione sul tema degli Appalti Pubblici, specificando la natura non vincolante di quelle contrassegnate con i n.ri 1, 2, 4, 6, e la natura vincolante di quelle di cui ai n.ri 3, 5 e 7:

- *“Linee guida n. 1: indirizzi generali sull’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria.” - Delibera n. 973 del 14 settembre 2016;*
- *“Linee guida n. 2: offerta economicamente più vantaggiosa.” Delibera n. 1005 del 21 settembre 2016;*
- *“Linee guida n. 3: nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni.” Delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016;*
- *“Linee guida n. 4: procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici.” Delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016;*
- *“Linee guida n. 5: criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.” Delibera n. 1190 del 16 novembre 2016;*
- *“Linee guida n. 6: indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all’art. 80, comma 5, lett. c).” Delibera n. 1293 del 16 novembre 2016;*
- *“Linee guida n. 7: iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e*



COMUNE DI NAPOLI

*degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016."*

Delibera n. 235 del 15 febbraio 2017.

Restando in tema di appalti pubblici e al fine di fornire alla dirigenza ulteriori elementi di interesse utili per indirizzare e consolidare l'azione amministrativa degli uffici nell'alveo della legittimità ai sensi dell'art. 97 Cost., si evidenzia che il D.Lgs. 50/2016, in merito al criterio di aggiudicazione, ha inteso valorizzare il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del minor prezzo che opera in via residuale, nei soli casi previsti dall'art. 95, co. 4, del Codice, ovvero:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

In ogni caso, anche per le richiamate ipotesi, il criterio del minor prezzo resta facoltativo e non obbligatorio e le stazioni appaltanti che intendono esercitare detta facoltà devono darne adeguata motivazione ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato per la selezione della migliore offerta, ai sensi dell'art. 95, co. 5.

Devono, comunque, essere aggiudicati sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, quindi, del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, i contratti relativi a:

- a) i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) i servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della

 13





COMUNE DI NAPOLI

manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto - art. 50, comma 2);

c) i servizi di ingegneria e architettura nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

L'ANAC, come sopra precisato, ha adottato Linee Guida (non vincolanti) rubricate "*Offerta economicamente più vantaggiosa*" e approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016, recanti istruzioni operative indirizzate alle stazioni appaltanti e finalizzate, per lo più, ad offrire alle amministrazioni aggiudicatrici formule e metodi, di natura tecnico- matematica, sulla valutazione delle offerte e sull'assegnazione alle stesse di un punteggio numerico.

Nello specifico, l'Autorità raccomanda alle stazioni appaltanti, in fase di programmazione, di definire le caratteristiche dell'affidamento che consentono di verificare la sussistenza delle condizioni per le quali il D.lgs. 50/2016 e le citate linee guida prescrivono o consentono l'utilizzo di un particolare criterio di aggiudicazione; in fase di progettazione di avviare l'elaborazione dei criteri di valutazione e dei relativi punteggi; in sede di adozione della determinazione contrarre, di procedere alla compiuta definizione degli ulteriori elementi.

L'ANAC, pur superando la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, chiarisce, altresì, in merito ai criteri di valutazione delle offerte, che le stazioni appaltanti dovrebbero attribuire un punteggio positivo solo ad effettivi miglioramenti rispetto a quanto previsto a base di gara, non dovendosi considerare oggetto di valutazione i requisiti di partecipazione che sono posseduti, per definizione, da tutti i concorrenti, oppure le condizioni minime - compreso il prezzo - con cui i lavori, servizi e forniture devono essere realizzati.

Viene, infine, chiarito che, qualora si vogliano valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta ovvero si vogliano scoraggiare ribassi eccessivi, si deve attribuire un punteggio limitato al prezzo; un peso maggiore dovrà essere attribuito al prezzo nel caso in cui le condizioni di mercato sono tali che la qualità dei prodotti offerti dalle

14



COMUNE DI NAPOLI

imprese è analoga.

Tra le principali innovazioni introdotte dalla novella del 2016, deve annoverarsi, inoltre, la demarcazione tra le attribuzioni della commissione di gara e del RUP, anche alla luce della generale incompatibilità di quest'ultimo a far parte dell'organo di valutazione, ai sensi dell'art. 77, co. 4, del D.lgs. 50/2016, che di fatto amplia le ipotesi di incompatibilità già previste dall'art. 88, co. 4, del D.lgs. 163/2006, estendendole anche al presidente di commissione. Nello specifico, l'ANAC - con le linee guida n. 3 rubricate «*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*», approvate con Delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016 - chiarisce che la funzione del RUP, ferme restando le ipotesi stabilite dalla giurisprudenza, è, di regola, incompatibile con quella di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice.

In particolare, la giurisprudenza - pur se pronunciata in ambito del pregresso codice degli appalti, ovvero in merito all'art. 84, co.4, del D.lgs. 163/2006 - ha ribadito che nelle ipotesi in cui il RUP ha adottato gli atti di gara, fornendo, altresì, chiarimenti in merito agli stessi, non può far parte della commissione giudicatrice; qualora si sia limitato a proporre la *lex specialis* ed altro soggetto (il responsabile del servizio) l'abbia successivamente approvata, detta incompatibilità non sussiste (cfr. ex multis sentenza n. 93 del 23 gennaio 2017 del TAR Puglia, sez. II di Lecce).

Anche nell'ambito dello svolgimento delle sedute di gara, l'Autorità delinea chiaramente gli ambiti delle competenze spettanti al RUP e alla Commissione, demandando espressamente al primo la verifica della documentazione amministrativa. Nelle ipotesi in cui detta verifica sia affidata ad un seggio di gara istituito ad hoc oppure ad un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, spetta, in ogni caso, al RUP esercitare una funzione di coordinamento e controllo, e adottare le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.

In merito alla valutazione della congruità delle offerte, nel caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, il RUP si occupa della verifica della congruità delle



COMUNE DI NAPOLI

offerte, potendo, tuttavia, prevedere il bando di gara che il medesimo possa o debba avvalersi della struttura di supporto o di una commissione nominata ad hoc. Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, il RUP verifica la congruità delle offerte con il supporto della commissione giudicatrice.

Correlata alla tematica del riparto di attribuzioni tra RUP e Commissione aggiudicatrice, è la problematica dell'individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento di esclusione del concorrente dalla gara, anche alla luce della precisazione fornita dall'ANAC secondo cui l'organo di valutazione delle offerte non può compiere atti di amministrazione attiva ( cfr. le linee guida recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016).

Giova segnalare, altresì, che tra i principali obiettivi del legislatore della riforma del Codice degli Appalti, in ossequio al diritto comunitario, si è posto, *sine dubio*, quello di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e sugli operatori economici. A tal fine, è stato previsto il documento di gara unico europeo (DGUE), il quale soddisfa i parametri di semplificazione introdotti dal legislatore europeo.

La predetta finalità di riduzione degli oneri amministrativi, si realizza attraverso l'adozione di un modello autodichiarativo, previsto in modo standardizzato a livello europeo, e basato sul possesso dei requisiti di carattere generale e speciale, nell'intento di sostituire i singoli modelli predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica.

A tal proposito, l'art. 85 del D.Lgs. 50/2016 stabilisce che al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le stazioni appaltanti, a far data dall'entrata in vigore del Codice, accettano il DGUE, redatto in conformita'

my

16

my kw



al modello di formulario approvato con Regolamento dalla Commissione europea. Le Istruzioni che accompagnano il predetto Regolamento prevedono la facoltà, per tutti gli Stati membri, di adattare e personalizzare il Documento Unico *de quo* alle norme di diritto interno disciplinanti la complessa ed evolutiva materia degli appalti pubblici. Il Ministero Infrastrutture e Trasporti, con propria Circolare del 18 luglio 2016 n. 3 (pubblicata in G.U. n. 174 del 27 luglio 2016) ha adeguato il modello europeo di formulario al vigente quadro normativo nazionale, fornendo puntuali indicazioni per il corretto utilizzo del DGUE e predisponendo apposito formulario completo dei detti adattamenti, onde rendere effettiva la semplificazione degli adempimenti per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici.

Alla luce di quanto detto, il DGUE, non può essere concepito solo quale mero strumento di semplificazione. Infatti, se da un lato, consente di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di produrre un considerevole numero di certificati o documenti relativi ai requisiti e criteri di selezione, dall'altro il vantaggio che discende dall'introduzione del DGUE nell'ordinamento nazionale risulta essere la scomparsa dei variegati modelli per le autodichiarazioni finora utilizzati dalle diverse stazioni appaltanti, garantendo, per l'effetto, una importante uniformità documentale e procedimentale univocamente riscontrabile sia su scala europea che in ambito interno. Non meno rilevante per la semplificazione della procedura di gara, è la possibilità di reimpiego da parte degli operatori economici del DGUE utilizzato in una procedura d'appalto precedente, sempre che sia confermata l'attualità delle informazioni ivi contenute.

Alla presente relazione, si allega *sub "L"*, altresì, il "*Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo 1 gennaio 2016 – 31 dicembre 2016*", la cui lettura risulta utile per la conoscenza delle risultanze del controllo per tipologie di atti. Come

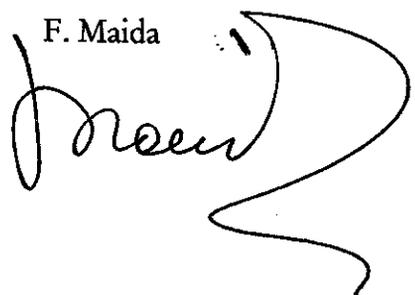
M

riepilogato in tale prospetto, l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata espletata, nell'intero anno 2016, su di un numero complessivo di 546 atti, di cui: 170 contratti; 66 determinazioni dirigenziali con impegno di spesa; verbali di sedute di gara afferenti a 125 procedimenti di affidamento; 48 atti di liquidazione di spesa; 39 atti di accertamento di entrata; 32 concessioni o autorizzazioni adottate dalla Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro e 37 concessioni o autorizzazioni adottate dalla Direzione Pianificazione e Gestione del territorio - Sito Unesco; 18 autorizzazioni, accreditamenti e convenzioni adottati o stipulati dalla Direzione Centrale Welfare; 11 concessioni di assegnazione immobili della Direzione Centrale "Patrimonio". I dati innanzi riportati appaiono significativi dell'entità del lavoro svolto dal Servizio Verifiche e Controlli di regolarità amministrativa al quale va dato atto in questa sede dell'impegno profuso e dei risultati raggiunti.

Da ultimo, appare opportuno soffermarsi, nuovamente, sulla rimodulazione del raggio d'azione del controllo successivo di regolarità amministrativa, di cui alla disciplina del vigente *Regolamento*. In ordine a tale tema, si rappresenta che la Giunta comunale uscente aveva approvato una proposta di deliberazione di modifica del richiamato *Regolamento* - all'evidente fine di rivederne gli ambiti applicativi, introducendo nuove o ancor più diversificate tipologie di atti - che, per l'imminenza della scadenza elettorale per il rinnovo degli organi istituzionali dell'Ente, non ha potuto essere discussa in Consiglio comunale; pertanto, si auspica che, quanto prima, la predetta proposta di modifica del *Regolamento* pervenga all'attenzione del nuovo Consiglio comunale.

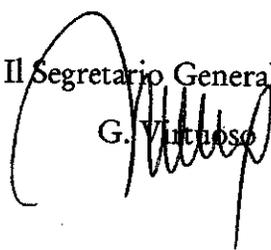
 Il Vice Segretario Generale

F. Maida



Il Segretario Generale

G. Vitioso



Allegati n. 10:

- Prospetto di riepilogo risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D.L.vo 267/2000 e dell'art. 15 del Regolamento del Sistema dei Controlli Interni (D.C.C. n. 4 del 28.02.2013). Periodo 01/07/2016 - 31/12/2016" (sub "A");
- Report contratti - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "B");
- Report determinazioni con impegno di spesa - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "C");
- Report verbali di gara - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "D");
- Report atti di liquidazione della spesa - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "E");
- Report concessioni e autorizzazioni della Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Mercato del Lavoro - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "F");
- Report concessioni e autorizzazioni della Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito Unesco - periodo 01/07/2016 - 31/12/2016 (sub "G");
- Report concessioni e autorizzazioni accreditamenti e convenzioni adottati o stipulati dalla Direzione Centrale Welfare;
- Report concessioni di assegnazione immobili della Direzione Centrale Patrimonio.