



Relazione del Segretario Generale  
ai sensi dell'art. 147-bis del t.u.e.l.

**Controlli regolarità amministrativa anno 2018**

Ufficio del Segretario Generale

Il Funzionario

avv.to Veronica Malfatti

Il Segretario Generale

Dott. Marco Mordacci

## Sommario

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni
2. Modalità organizzative del controllo successivo di regolarità amministrativa. Sintesi delle procedure dal 2012 ad oggi
3. Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2018
  - 3.1 Il nuovo Regolamento Comunale sulle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture
  - 3.2 I numeri del controllo
  - 3.3 Il controllo sugli atti esecutivi e pubblicati
  - 3.4 L'analisi per tipologia
    - 3.4.1 Forniture e servizi
    - 3.4.2 Mepa
    - 3.4.3 Lavori
    - 3.4.4 Bandi e contributi
    - 3.4.5 Incarichi
4. Risultati complessivi e per tipologia
  - 4.1. Forniture e servizi
  - 4.2 Mepa
  - 4.3 Lavori
  - 4.4. Bandi e contributi
  - 4.5 Incarichi
- 5 Considerazioni finali
- 6 Il Controllo nel 2019
- 7 Gli strumenti d'intervento

## 1 Il controllo successivo di regolarità amministrativa all'interno del sistema dei controlli interni

---

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147-bis del T.U.E.L., come novellato dal D.L. 174/2012, convertito con Lg. 213/2012, con cui il legislatore ha operato un "rafforzamento" del sistema dei controlli, consolidando in particolare le modalità di presidio sull'attività amministrativa.

Il controllo di regolarità amministrativa sugli atti amministrativi è finalizzato a verificare: la legittimità (l'immunità degli atti da vizi o cause di nullità, che ne possano compromettere l'esistenza, la validità o l'efficacia); la regolarità (l'adozione degli atti nel rispetto dei principi, delle disposizioni e delle regole generali che presidono la gestione del procedimento amministrativo); la correttezza (il rispetto delle regole e dei criteri che presidono le tecniche di redazione degli atti amministrativi) dell'attività amministrativa

Attraverso il controllo di regolarità amministrativa il Comune procede alla verifica della legittimità, regolarità e correttezza della attività svolta, al fine di implementare un sistema "virtuoso" di autocorrezione teso ad un miglioramento prospettico e costante della qualità degli atti in modo da:

- garantire e aumentare l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- assicurare trasparenza all'azione amministrativa;
- accrescere l'efficacia comunicativa degli atti prodotti;
- consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela;
- prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge in ogni caso nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale e di autotutela. Come disegnato dal decreto, il controllo non è quindi di tipo "impeditivo" (nel senso che la rilevata illegittimità dell'atto non conduce all'automatica rimozione), bensì "collaborativo" concretandosi nella formulazione di raccomandazioni e pareri, ma lasciando che "*le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto...*" siano "*...adottate dall'organo amministrativo responsabile*" (Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell'Emilia Romagna). Il destinatario della segnalazione, in esito al controllo, rimane dunque libero e responsabile di accogliere o meno i rilievi mossi e, conseguentemente, di adottare le eventuali misure correttive ritenute necessarie.

Il controllo di regolarità amministrativa, che per espressa previsione dell'art.147, bis, comma 2, del T.U.E.L deve svolgersi sotto la direzione del Segretario generale, si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni che, a sua volta, alimenta e supporta il sistema di valutazione della performance.

Il Comune di Pisa si è dotato di un sistema comunale di prevenzione dell'illegalità che integra vari strumenti di programmazione e controllo con lo scopo di soddisfare esigenze precise:

- individuare le misure organizzative finalizzate ad assicurare la correttezza formale e sostanziale dell'agire amministrativo;
- assicurare la costante, piena, facile e comprensibile informazione, nei confronti di chiunque possa essere interessato, sull'attività del Comune, dalla fase della programmazione a quella della rendicontazione, e sull'esito dei controlli effettuati;
- stabilire e attuare, concretamente e correttamente, i meccanismi di controllo interno sulle attività svolte (sia direttamente che indirettamente), sia in termini di correttezza e integrità che in relazione al "buon andamento";
- prevedere le attività e le misure sopra indicate come elemento di valutazione della qualità della prestazione dell'intera macchina organizzativa, dei dirigenti e del restante personale.

Il sistema dei controlli (andando a verificare il buon andamento dell'attività amministrativa) costituisce il supporto naturale della valutazione dell'attività dell'ente nel suo complesso, dei dipendenti deputati allo svolgimento delle varie attività e dei soggetti che operano per o per conto del Comune.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è "intrecciato", a doppio filo, con l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione che, a sua volta, si inserisce in questo sistema integrato di prevenzione.

Gli esiti del controllo di regolarità possono anche tradursi in alcune delle misure di prevenzione previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione, redatto in attuazione della Legge 190/2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione").

Grazie al controllo di regolarità possono essere evidenziate disfunzioni dell'azione amministrativa che richiedono interventi specifici, suscettibili di essere inseriti nel Piano Anticorruzione (ad esempio: frammentazione degli affidamenti, scarsa rotazione dei contraenti ecc..).

Il Responsabile anticorruzione-Segretario Generale può quindi introdurre nel Piano misure di prevenzione specifiche e mirate, individuate sulla base dei risultati del controllo.

## 2 Modalità organizzative del controllo successivo di regolarità amministrativa. Sintesi delle procedure dal 2012 ad oggi.

---

A norma dell'art. 147 bis, comma 2, del d.lgs 267/2000 (Testo Unico degli Enti locali), come sopra novellato, il controllo successivo di regolarità amministrativa è assicurato, sotto la direzione del Segretario Generale, secondo principi di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente. Gli atti amministrativi da sottoporre a controllo, prosegue il legislatore, devono essere scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

In attuazione di quanto sopra disposto, il Comune di Pisa, nel 2012, si è dotato di un *Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa* (Del. G.C. n. 189 del 17.10.2012) che descrive le caratteristiche generali del processo di controllo all'interno del Comune di Pisa.

In particolare il Regolamento, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, ha previsto la possibilità, per il Segretario generale, di delegare ad altri soggetti, in tutto o in parte, le proprie funzioni oppure di avvalersi di una struttura operativa di supporto.

L'articolo 4 del Regolamento elenca le determinazioni sottoponibili al controllo, rimandando ad un provvedimento del Segretario generale, da adottarsi annualmente, l'individuazione delle concrete modalità attuative e la definizione delle modalità di estrazione del campione da sottoporre a controllo.

Le modalità di controllo individuate nel regolamento citato, infatti, rappresentano una soluzione possibile, da perfezionare in seguito alla vera e propria messa in pratica dell'attività di verifica e alle eventuali difficoltà operative riscontrate.

Nel 2013 l'attività di controllo successivo sugli atti è stata formalmente avviata, anche con la creazione di una apposita struttura operativa di supporto al Segretario Generale, la UO Controllo di regolarità amministrativa. Il 2013 è stato un anno "di rodaggio" e sperimentazione: sono state sviluppate e verificate varie modalità di analisi dei provvedimenti (controllo a tappeto, controllo per argomenti, controllo per interventi complessi) e, sulla base di un'accurata indagine sulle determinazioni adottate nel periodo, è stato progettato un metodo per il controllo a campione, "tagliato su misura" sull'Amministrazione.

Nel 2014, sulla base delle risultanze dell'anno precedente, dati alla mano, è stato quindi messo in esercizio il vero e proprio controllo successivo a campione, da effettuare a consuntivo con cadenza quadrimestrale.

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema informatico di gestione documentale Iride, sulla base dell'oggetto, è stato predisposto un elenco di determinazioni da cui estrarre il campione da analizzare.

Nel 2014 sono state individuate le seguenti tipologie di atti da sottoporre a indagine, nella percentuale indicata in tabella:

| CONTENUTO DELL'ATTO   | % CAMPIONE |
|---|------------|
| conferimento di incarichi professionali                               | 20%        |
| affidamento di lavori di importo superiore a € 20.000,00              | 20%        |
| acquisizione in economia di forniture e servizi per importi superiori | 30%        |

|  |     |
|--|-----|
| a € 3.000,00 (fatta eccezione per le acquisizioni tramite MePA o centrali di acquisto)               |     |
| approvazione di varianti di lavori in corso d'opera  | 10% |
| lavori di completamento  | 10% |
| provvedimenti attuativi di convenzioni urbanistiche  | 20% |
| provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere superiori a € 1.000,00. | 20% |

Sono stati invece esclusi dal controllo:

- gli atti d'acquisto avvenuti tramite Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione o centrale d'acquisto;
- i provvedimenti relativi alla gestione del traffico o alla mobilità cittadina;
- le costituzioni in giudizio;
- i provvedimenti che costituiscono adempimenti istituzionali nelle materia di funzioni di competenza statale (elettorale, servizi demografici e statistici, stato civile);
- i provvedimenti attinenti i servizi di tesoreria;
- i provvedimenti relativi alle operazioni cimiteriali.

L'esclusione era motivata dalla natura di questi atti, ritenuti all'epoca non rilevanti o meri adempimenti formali oppure facenti parte di procedimenti "blindati", con ridottissimo margine di discrezionalità da parte dell'Amministrazione (degli atti d'acquisto tramite MePA o centrale d'acquisto si dirà compiutamente in seguito).

Nel periodo 2014-2017, la metodologia di effettuazione dei controlli successivi è andata man mano affinandosi e perfezionandosi. Si tratta, infatti, di un sistema dinamico in continua evoluzione.

Di seguito le principali novità:

#### Modifica degli atti da sottoporre a controllo

Il controllo sulle determinazioni ha consentito di individuare i settori più critici e bisognosi di maggiore approfondimento, così come i settori nei quali si registra un andamento positivo.

Nel 2015 è stato introdotto il controllo sulle determinazioni di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e benefici economici in genere. Tale modifica è stata ritenuta necessaria perché, nel biennio 2013-14, questo tipo di provvedimenti era stato oggetto di segnalazioni specifiche, soprattutto per quanto concerneva i requisiti di accesso e i criteri di valutazione dei soggetti richiedenti.

Nel 2016 sono state modificate le percentuali di controllo di alcune tipologie di atti, sulla base degli esiti della precedente relazione annuale, dalla quale emergevano criticità nei provvedimenti di affidamento dei lavori pubblici e degli incarichi professionali a fronte di un generale miglioramento nella predisposizione degli atti di acquisto di beni e servizi. La percentuale degli atti da controllare è stata portata al 20% per le varianti in corso d'opera e al 25% per gli atti di affidamento di incarichi, mentre quella degli affidamenti di forniture di beni e servizi è scesa al 15%.

Nel 2017 è stato introdotto il controllo sugli atti di acquisto beni e servizi che avvengono tramite MePA e piattaforma d'acquisto, inizialmente esclusi perché ritenuti piuttosto blindati.

Infatti, col passare del tempo, il ricorso a tali strumenti d'acquisto telematico, incentivato anche dalle norme nazionali, è sempre più frequente e caratterizzato da una maggiore discrezionalità del responsabile del procedimento.

E' stato inoltre sospeso il controllo sulle determinazioni di attuazione delle convenzioni urbanistiche, rivelatasi, nel tempo, non particolarmente significativa: ogni anno risultava infatti adottato un numero esiguo di provvedimenti dal contenuto meramente attuativo, sui quali non sono state riscontrate particolari criticità.

### Nuovi parametri di riferimento

I numerosi cambiamenti normativi, concentratisi soprattutto nel 2016 e 2017, hanno avuto un inevitabile impatto sul controllo successivo di regolarità amministrativa. Con l'entrata in vigore di nuove normative e nuovi obblighi e con l'abrogazione della precedente disciplina, sono cambiati i parametri di riferimento per la valutazione dei provvedimenti adottati dalle strutture dell'Ente. Primo fra tutti il nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. n. 50 del 2016), successivamente oggetto di ulteriori modifiche con il Decreto correttivo (D.lgs 56/2017).

### Informatizzazione del sorteggio

Nel secondo quadrimestre 2016 è stata introdotta una novità: l'individuazione e l'estrazione dei provvedimenti da verificare è stata totalmente automatizzata (prima era manuale). Gli atti da analizzare sono stati individuati tramite sorteggio informatico, grazie all'attivazione di una specifica funzionalità del programma Iride che si basa sulla classificazione degli atti (per tipologia) operata dalle singole Direzioni.

Ogni struttura, al momento dell'inserimento della determina su Iride, seleziona il "tipo di atto" scegliendolo da un menu a tendina, appositamente predisposto. La scelta è obbligatoria al fine del proseguimento dell'iter sull'applicativo.

Alla fine del quadrimestre, è possibile effettuare una ricerca sulla base della tipologia di atti inserita e creare automaticamente un elenco di atti sul quale applicare la percentuale di controllo individuata per quella specifica categoria con provvedimento del Segretario Generale. Ad esempio se si ha a disposizione un elenco di 120 determinazioni di acquisto di beni e servizi, se ne analizzerà il 15% che corrisponde a 18 atti. Nel caso di cifre decimali, il numero viene approssimato per arrotondamento, per eccesso o per difetto. Nel caso di numeri inferiori a 1, la cifra viene in ogni caso arrotondata ad 1.

Utilizzando la funzione "sorteggio", l'applicativo Iride estrae in modo automatico i provvedimenti da analizzare.

Per garantire il corretto inserimento degli atti, a integrazione delle istruzioni operative fornite dal Responsabile della Gestione Documentale, il Segretario Generale con nota prot. n. 38736 del 16 maggio 2016 ha predisposto una tabella esplicativa.

Occorre precisare che nella categoria "affidamento lavori" e "acquisizione di beni e servizi" devono essere inserite soltanto le determinazioni finali dei procedimenti di aggiudicazione, cioè quelle che individuano il fornitore e impegnano la spesa relativa. Per gli acquisti di beni e servizi effettuati tramite MEPA, Accordi quadro o piattaforme d'acquisto centralizzate, invece, deve essere selezionata la voce specifica.

| <b>Categoria atti</b>                                | <b>Legenda</b>  |
|--|---|
| <b>Affidamento lavori</b>                            | Affidamento di lavori pubblici  |
| <b>Varianti in corso d'opera</b>                     | Approvazione di varianti in corso d'opera   |
| <b>Acquisizione beni e servizi</b>                   | Acquisizione di beni e di servizi in via autonoma <u>senza</u> ricorso a MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..  |
| <b>MEPA, CONSIP, START, Accordi quadro</b>           | Acquisizione di beni e di servizi tramite MePA, Start, convenzioni CONSIP, Accordi Quadro ecc..   |
| <b>Bandi contributi</b>                              | Provvedimenti di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e di benefici economici in genere  |
| <b>Provvedimenti assegnazione contributi</b>         | Provvedimenti di assegnazione di contributi ordinari e straordinari   |
| <b>Incarichi</b>                                     | Affidamento di incarichi professionali (ad esclusione dei servizi di architettura e ingegneria di cui all'art. 46 del nuovo Codice Appalti), disciplinati dal Regolamento Comunale per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo (Del. G.C. n. 205/2013)  |
| <b>Convenzioni urbanistiche</b>                      | Provvedimenti di attuazione delle convenzioni urbanistiche  |
| <b>Atti urbanistici</b>                              | Attribuzione di diversa categoria a unità di spazio, modifica classe di appartenenza  |
| <b>Sponsorizzazioni</b>                              | Provvedimenti relativi alle procedure per l'individuazione di sponsor   |
| <b>Atti di gestione del patrimonio</b>               | Concessione di beni immobili, locazioni, pagamento spese condominiali, indennità di occupazione, rateazione debito, procedure di vendita..  |
| <b>Gestione demanio marittimo</b>                    | Autorizzazione alla gestione dell'attività di bar/ristorante presso stabilimenti balneari, autorizzazione alla gestione dell'attività di posa ombrelloni e sedie a sdraio..   |
| <b>PEEP</b>  | Recesso anticipato dal vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo, trasformazione del diritto di superficie in proprietà..   |
| <b>Provvedimenti politiche della casa</b>            | Approvazione graduatorie alloggi, erogazione contributi a sostegno locazione..  |
| <b>Atti di organizzazione/gestione del personale</b> | Atti di approvazione della microstruttura, attivazione tirocini, atti di gestione del personale interno ecc..   |
| <b>Decadenze e revoche</b>                           | Provvedimenti di decadenza e revoca   |
| <b>Altro</b>   | Tutto ciò che non rientra nelle categorie precedenti.<br>A titolo esemplificativo (e non esaustivo):<br>Atti di gestione operativa cimiteri (concessione preselle, trasferimento diritto di tumulazione, esumazione..)<br>Disciplina commercio e attività produttive<br>Costituzione in giudizio<br>Provvedimenti economato |

| Categoria atti | Legenda   |
|----------------|---|
|                | Provvedimenti società e aziende<br>Provvedimenti in materia di espropri<br>Provvedimenti in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavori<br>Provvedimenti gestione mobilità (installazione di stalli di sosta, carico/scarico merci, divieto di fermata..)<br>Altro |

L'attività di controllo viene documentata attraverso la compilazione di una scheda riepilogativa, con peculiari campi a seconda della tipologia di provvedimento controllato, riportante l'esito della verifica e corredata di eventuali raccomandazioni e osservazioni indirizzate al dirigente e al responsabile di posizione organizzativa che ha adottato l'atto controllato. Le schede sono state modificate nel tempo, in conformità alle modifiche normative intervenute.

### 3 Il controllo successivo di regolarità nell'anno 2018

Per l'anno 2018, con provvedimento del Segretario Generale prot. n.353 del 21.3.2018, sono state confermate le modalità operative utilizzate negli anni precedenti, cioè una verifica a campione, effettuata a consuntivo, con frequenza quadrimestrale.

Il provvedimento sopra richiamato ha confermato anche la tipologia degli atti da sottoporre a indagine a campione, con relativa percentuale, stabilita con l'analogo provvedimento del Segretario generale, prot. n. 206 del 27.2.2017, per l'anno 2017.

Di seguito sono indicate le tipologie di atti sottoposte a indagine a campione con, a fianco di ciascuna tipologia, la relativa percentuale, per l'anno 2018.

#### Tipologia di atti sottoposti a controllo a campione – anno 2018

| SIGLA  | CONTENUTO DELL'ATTO  | % CAMPIONE |
|--------|--|------------|
| INC    | conferimento di incarichi professionali  | 25%        |
| FO.SER | acquisizione di forniture e servizi per importi superiori a € 3.000,00                       | 15%        |
| MePA   | acquisizione di forniture e servizi attraverso mercato elettronico o piattaforma informatica | 10%        |
| LAV    | affidamento di lavori di importo superiore a €25.000,00                                      | 20%        |
| VAR    | approvazione di varianti di lavori in corso d'opera  | 20%        |
| COMPLE | lavori di completamento  | 20%        |
| BAN    | Provvedimenti di approvazione di bandi e di contributi e di benefici economici in genere     | 20%        |
| CONTR  | provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere                 | 20%        |

Nel 2018, come nel 2017, sono stati esclusi dal controllo:

- i provvedimenti relativi ad acquisti di forniture e servizi di importo inferiore a € 3.000,00;
- i provvedimenti relativi a lavori per importi inferiori a € 25.000,00.

Il controllo a campione, così come è stato organizzato, ha carattere “oggettivo” e non “soggettivo” nel senso che interessa una determinata categoria di atti e non un particolare settore/dirigente/responsabile di posizione organizzativa dell’Ente.

Ogni quattro mesi, attraverso il sistema di gestione documentale Iride, è stato predisposto un elenco di determinazioni dal quale sono state estratte informaticamente le determinazioni da sottoporre a controllo.

### 3.1 Il nuovo Regolamento Comunale

Il controllo di regolarità amministrativa relativo all’anno 2018 si è svolto alla luce del mutato quadro regolamentare relativamente ai provvedimenti di affidamento di contratti pubblici.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 27 marzo 2018 è stato approvato il *Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti*, entrato in vigore il successivo 2 maggio.

Con esso, al fine di permeare maggiormente l’attività dell’ente di quei principi fondamentali di imparzialità, trasparenza, libertà di concorrenza e non discriminazione che devono governare il sistema degli appalti pubblici, tra le molte novità, si sono anche introdotte regole più stringenti, rispetto a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, in ordine alle modalità di scelta del contraente.

In particolare:

- è stato introdotto l’obbligo di acquisire almeno due preventivi per importi fino a € 40.000,00 (in deroga al Codice dei Contratti che consente l’affidamento diretto), e mantenuto l’affidamento diretto puro e semplice solo fino a € 5.000,00 (art. 18 comma 5 e 6);
- le procedure negoziate per i lavori sono state previste solo fino a € 500.000,00 (in deroga al Codice dei Contratti che le consente fino a € 1.000.000,00), fatte salve esigenze di celerità adeguatamente motivate per ovviare a situazioni di pericolo per persone o cose, o per evitare la perdita di finanziamenti (art. 18, comma 7).
- i soggetti da invitare alle procedure negoziate, compresi quindi gli affidamenti al di sotto dei € 40.000,00, devono obbligatoriamente essere individuati attingendo dagli elenchi dei mercati elettronici, o dagli elenchi di operatori economici precostituiti dall’ente ove esistenti o mediante indagine di mercato da condursi secondo precise modalità dettagliate all’art. 29 del regolamento stesso

Questa mutata cornice regolamentare, come vedremo, ha avuto riflessi di non poco conto sugli esiti del controllo.

### 3.2 I numeri del controllo

In totale, nel 2018, sono state selezionate 337 determinine (al netto degli atti esclusi dal controllo) che hanno costituito la base da cui estrarre il campione di provvedimenti soggetti a controllo.

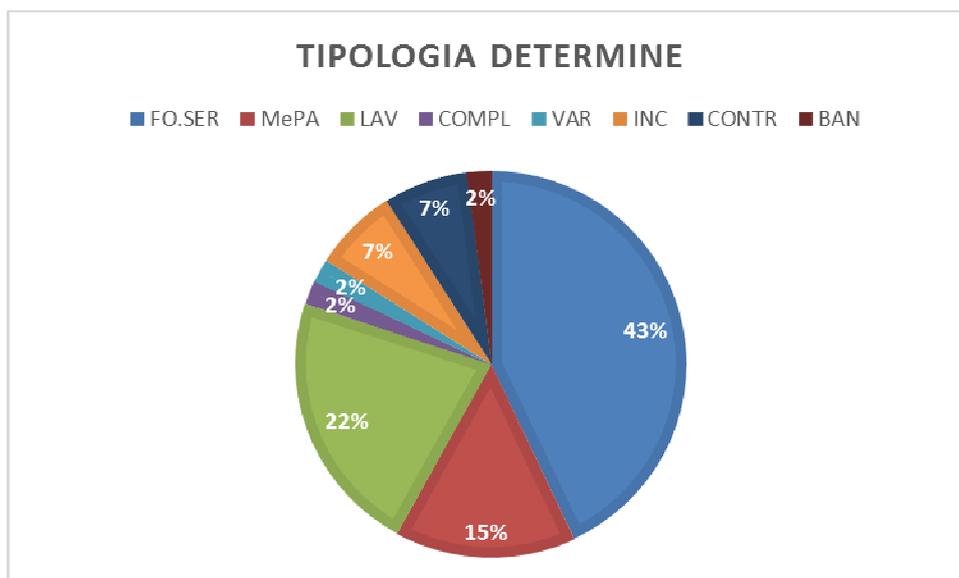
Nel corso dell'anno di riferimento sono state controllate in totale **58** determinazioni così suddivise:

|                           | 1° quadrimestre | 2° quadrimestre | 3° quadrimestre |           |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------|
| Incarichi                 | 2               | 1               | 1               | 4         |
| Forniture e Servizi       | 9               | 9               | 7               | 25        |
| MePA                      | 2               | 2               | 5               | 9         |
| Lavori                    | 5               | 4               | 4               | 13        |
| Lavori di completamento   | 1               | 0               | 0               | 1         |
| Varianti in corso d'opera | 0               | 1               | 0               | 1         |
| Bandi contributi          | 1               | 0               | 0               | 1         |
| Contributi                | 1               | 0               | 3               | 4         |
| <b>TOTALE ATTI</b>        | <b>21</b>       | <b>17</b>       | <b>20</b>       | <b>58</b> |

Anche nel 2018 oltre la metà delle determinazioni analizzate (58%) ha avuto ad oggetto l'acquisto di forniture e servizi, ricomprendendovi sia quelli avvenuti sul mercato libero (FO.SER 43%), che quelli effettuati attraverso MePA (15%). In seconda posizione si collocano le determinazioni di lavori (LAV 22 % del totale), mentre al terzo posto si collocano i provvedimenti di conferimento incarichi professionali, trasversali a molte strutture (INC 7%) e quelle di erogazione di contributi (CONTR 7%).

La percentuale di atti esaminati nella categoria FO.SER, notevolmente più alta del 15% da campionare in base a quanto disposto con il sopra richiamato provvedimento del Segretario Generale (prot. n.353 del 21.3.2018) è dovuta allo spostamento durante i controlli, in questa categoria, di provvedimenti estratti nel campione di altre categorie (tipo incarichi o lavori) perché classificate in modo errato dal responsabile al momento del caricamento su Iride, ma appartenenti, nella sostanza, alla categoria degli affidamenti di forniture e servizi e quindi esaminate come tali (cf. par. 4)

## Tipologia delle determinazioni analizzate nel 2008



### 3.3 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

Come già avvenuto negli anni precedenti, è necessario precisare che il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto sugli atti esecutivi e pubblicati all'albo pretorio.

Nel caso di impegno di spesa, l'esecutività è conseguita al momento dell'apposizione del visto di regolarità contabile da parte del responsabile del servizio finanziario, mentre la pubblicazione all'albo pretorio avviene in un momento successivo, ad opera dell'ufficio che ha inserito l'atto sul Protocollo informatico Iride. Finché l'atto non viene pubblicato, risulta visibile soltanto agli uffici che partecipano all'iter di formazione.

Nel 1° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 23 maggio 2018.

Nel 2° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati al 12 settembre 2018.

Nel 3° quadrimestre sono stati analizzati gli atti esecutivi e pubblicati alla data del 4 gennaio 2019.

Negli anni precedenti era stato rilevato che l'invio in pubblicazione poteva avvenire anche dopo qualche settimana rispetto all'apposizione del visto di regolarità contabile. Questa criticità sembra essere quasi completamente superata (a parte nelle due eccezioni evidenziate in giallo nel prospetto che segue) probabilmente per una ormai accresciuta sensibilità da parte degli operatori al rispetto degli obblighi di trasparenza.

| Tipologia atto | N° determina | Data determina | Esecutività | Pubblicazione |
|----------------|--------------|----------------|-------------|---------------|
| INC            | 256          | 08/03/2018     | 05/04/2018  | 06/04/2018    |
| INC            | 403          | 18/04/2018     | 03/05/2018  | 09/05/2018    |
| FOR.SER        | 12           | 02/01/2018     | 09/01/2018  | 12/01/2018    |
| FOR.SER        | 53           | 12/01/2018     | 13/02/2018  | 27/02/2018    |
| FOR.SER        | 121          | 29/01/2018     | 01/02/2018  | 02/02/2018    |

|         |      |            |            |            |
|---------|------|------------|------------|------------|
| FOR.SER | 127  | 30/01/2018 | 13/02/2018 | 15/02/2018 |
| FOR.SER | 167  | 09/02/2018 | 05/04/2018 | 12/04/2018 |
| FOR.SER | 192  | 16/02/2018 | 08/03/2018 | 09/03/2018 |
| FOR.SER | 218  | 26/02/2018 | 02/03/2018 | 06/03/2018 |
| FOR.SER | 277  | 14/03/2018 | 19/03/2018 | 20/03/2018 |
| MEPA    | 23   | 05/01/2018 | 02/02/2018 | 06/02/2018 |
| MEPA    | 73   | 16/01/2018 | 02/02/2018 | 06/02/2018 |
| FOR.SER | 280  | 15/03/2018 | 22/03/2018 | 27/03/2018 |
| LAV     | 118  | 26/01/2018 | 30/01/2018 | 01/02/2018 |
| LAV     | 119  | 26/01/2018 | 13/02/2018 | 15/02/2018 |
| LAV     | 304  | 20/03/2018 | 20/04/2018 | 23/04/2018 |
| LAV     | 282  | 15/03/2018 | 10/04/2018 | 10/04/2018 |
| LAV     | 300  | 19/03/2018 | 13/04/2018 | 16/04/2018 |
| COMPL   | 285  | 15/03/2018 | 18/04/2018 | 20/04/2018 |
| BAN     | 206  | 20/02/2018 | 20/02/2018 | 22/02/2018 |
| CONTR   | 357  | 05/04/2018 | 10/04/2018 | 10/04/2018 |
| INC     | 453  | 08/05/2018 | 12/06/2018 | 14/06/2018 |
| INC     | 736  | 27/06/2018 | 01/08/2018 | 02/08/2018 |
| FOR.SER | 451  | 07/05/2018 | 12/06/2018 | 13/06/2018 |
| FOR.SER | 495  | 15/05/2018 | 29/05/2018 | 30/05/2018 |
| FOR.SER | 545  | 23/05/2018 | 28/05/2018 | 05/06/2018 |
| FOR.SER | 651  | 14/06/2018 | 20/06/2018 | 25/06/2018 |
| FOR.SER | 676  | 15/06/2018 | 20/06/2018 | 25/06/2018 |
| FOR.SER | 680  | 19/06/2018 | 20/06/2018 | 25/06/2018 |
| FOR.SER | 705  | 21/06/2018 | 29/06/2018 | 18/07/2018 |
| MEPA    | 431  | 02/05/2018 | 10/05/2018 | 10/05/2018 |
| MEPA    | 626  | 09/06/2018 | 12/06/2018 | 16/06/2018 |
| LAV     | 473  | 10/05/2018 | 28/05/2018 | 28/05/2018 |
| LAV     | 482  | 11/05/2018 | 07/06/2018 | 07/06/2018 |
| LAV     | 507  | 15/05/2018 | 13/06/2018 | 14/06/2018 |
| LAV     | 579  | 31/05/2018 | 21/06/2018 | 22/06/2018 |
| LAV     | 677  | 18/06/2018 | 28/06/2018 | 28/06/2018 |
| COMPL   | 746  | 28/06/2018 | 04/07/2018 | 20/07/2018 |
| FOR.SER | 1233 | 07/12/2018 | 17/12/2018 | 18/12/2018 |
| INC     | 1363 | 14/12/2018 | 31/12/2018 | 02/01/2019 |
| FOR.SER | 1324 | 14/12/2018 | 31/12/2018 | 31/12/2018 |
| FOR.SER | 926  | 10/09/2018 | 14/09/2018 | 18/09/2018 |
| FOR.SER | 1034 | 22/10/2018 | 31/10/2018 | 02/11/2018 |
| FOR.SER | 998  | 10/10/2018 | 12/10/2018 | 15/10/2018 |
| FOR.SER | 1461 | 28/12/2018 | 31/12/2018 | 02/01/2019 |
| MEPA    | 1348 | 14/12/2018 | 21/12/2018 | 27/12/2018 |
| MEPA    | 1147 | 26/11/2018 | 27/11/2018 | 28/11/2018 |
| MEPA    | 1101 | 14/11/2018 | 29/11/2018 | 30/11/2018 |
| MEPA    | 1254 | 10/12/2018 | 20/12/2018 | 28/12/2018 |
| MEPA    | 1517 | 24/12/2018 | 24/12/2018 | 29/12/2018 |

|         |      |            |            |            |
|---------|------|------------|------------|------------|
| LAV     | 1134 | 20/11/2018 | 27/11/2018 | 27/11/2018 |
| FOR.SER | 1148 | 26/11/2018 | 29/12/2018 | 29/12/2019 |
| LAV     | 1374 | 17/12/2018 | 29/12/2018 | 07/01/2019 |
| LAV     | 1413 | 20/12/2018 | 31/12/2018 | 07/01/2019 |
| LAV     | 1419 | 20/12/2018 | 31/12/2018 | 31/12/2018 |
| CONTR   | 1211 | 05/12/2018 | 27/12/2018 | 28/12/2018 |
| CONTR   | 1334 | 14/12/2018 | 31/12/2018 | 03/01/2019 |
| CONTR   | 1351 | 14/12/2018 | 29/12/2018 | 31/12/2018 |
|         |      |            |            |            |

Merita segnalare, come già rilevato nella relazione relativa al 2017, che in non pochi casi si registra una certa dilatazione dei tempi per l'acquisizione dell'esecutività della determina rispetto alla data della adozione (in celeste i casi in cui si superano i 30 giorni), dovuta probabilmente alla particolare complessità, in taluni casi, della verifica dei presupposti per il rilascio del visto di regolarità contabile.

### 3.4. L'analisi per tipologia.

Di seguito si riporta una breve analisi delle tipologie di atti sottoposte al controllo.

#### 3.4.1 Forniture e servizi

Per quanto riguarda i provvedimenti controllati nella categoria forniture e servizi FO.SER (25 in totale), l'importo totale ammonta a € 819.727 per un importo medio di € 34.155.

Sulla media, relativamente più alta rispetto all'anno precedente, sono venuti ad incidere fortemente due affidamenti di servizi piuttosto onerosi, affidati entrambi - in esercizio di una facoltà prevista dal contratto - all'operatore economico già affidatario dell'appalto iniziale aggiudicato mediante procedura aperta.

Stiamo parlando, in particolare, dell'affidamento di un servizio di manutenzione straordinaria del verde pubblico, affidato all'aggiudicatario del contratto di *global service* di manutenzione del verde pubblico e cura del decoro urbano, nell'ambito dell'opzione, esercitata per il biennio 2018-2019, di affidamento in ripetizione di servizi analoghi, per come prevista dal contratto iniziale (importo di € 314.938) e della prosecuzione, per il 2018 del noleggio del data center comunale e servizi connessi, in attuazione di una clausola obbligatoria contemplata nel contratto iniziale (importo di € 199.534).

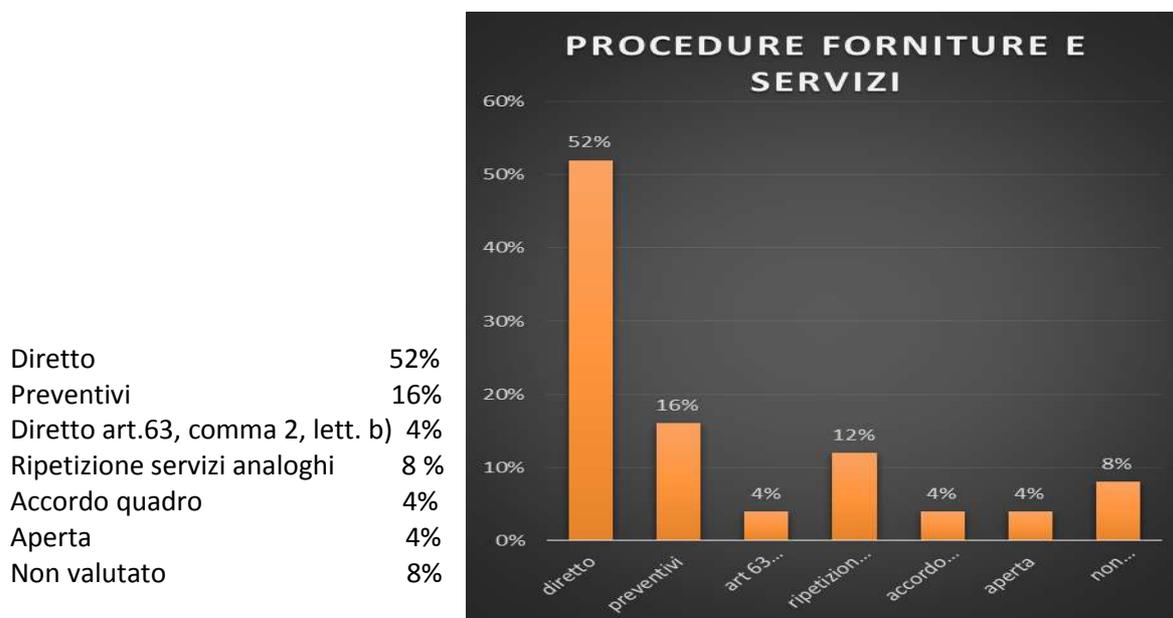
Negli 819.727 euro sopra indicati non è stata invece ricompresa la somma impegnata, sempre per l'esercizio dell'opzione di affidamento, in ripetizione di servizi analoghi, del servizio di gestione rifiuti (importo € 4.748.882,99) essendo una spesa che grava contabilmente solo sul triennio 2019-2021. Il servizio, già computato nell'importo complessivo dell'appalto iniziale aggiudicato nel 2016, è stato correttamente affidato con queste modalità nelle more dell'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio ad un gestore unico da parte dell'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Volendo lasciare da parte tutti i servizi affidati, nel 2018, in attuazione di clausole contrattuali previste nell'appalto iniziale aggiudicato, in esercizi precedenti, con procedura aperta, e concentrare l'attenzione sui contratti affidati per l'acquisto di forniture e servizi *ex novo* nel

2018, l'importo totale degli affidamenti di questa categoria si riduce sensibilmente ad € 305.255 da cui risulta un importo medio di € 13.875 quindi piuttosto modesto.

Con riguardo alle modalità di scelta del contraente, in disparte quanto già rilevato per i contratti affidati come sopra, nel 2018 l'acquisto di forniture e servizi è prevalentemente avvenuto attraverso il ricorso all'affidamento diretto (52%).

#### Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2018



Il dato non deve destare preoccupazione, anche alla luce del modesto importo medio degli affidamenti di questa categoria, per più ragioni ovvero:

1. è comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente (63%);
2. l'affidamento diretto, in numerosi casi, non ha rappresentato la "prima scelta", ma è sempre preceduto dalla corretta preventiva valutazione della mancata presenza del servizio o del prodotto su MePA o dell'esistenza di una convenzione Consip per l'approvvigionamento del servizio o della fornitura;
3. in buona parte degli affidamenti di questa categoria (16%) si è proceduto comunque con una gara ufficiosa (richiesta di due o più preventivi);
4. sulla media delle acquisizioni di forniture e servizi mediante affidamento diretto, anche nel 2018, hanno inciso due affidamenti avvenuti in presenza dei presupposti di cui all' art. 63, comma 2) lett b) del d.lgs 50/2016 trattandosi, in concreto, di servizi effettivamente non fungibili ovvero che potevano "...essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per la tutela di diritti esclusivi";
5. è necessario considerare che sino almeno a tutto il primo quadrimestre, la scelta in questione era perfettamente in linea con le previsioni normative vigenti considerato che il Codice dei Contratti pubblici, all'art. 36, comma 2, lett a), concede la possibilità di procedere "per affidamenti di importo inferiore a € 40.000,00 mediante affidamento diretto...". Peraltro, dopo il correttivo di cui al d.lgs 19 aprile 2017, n.56, tale possibilità è apparsa addirittura rafforzata dall'inciso "...anche senza previa consultazione di due o più

*operatori economici*” (articolo 36, 2° comma lett. a) che ha sostituito la precisazione, contenuta nella prima versione, della necessità di *“adeguatamente motivare”*. Il punto merita però un doveroso approfondimento: nonostante l’apparente affievolimento dell’obbligo motivazionale che una prima lettura del correttivo poteva indurre a pensare, in verità, come rilevato nelle Linee Guida ANAC n. 4<sup>1</sup>, in ogni caso, ed anzi a maggior ragione, ove si decida di scegliere un operatore economico mediante affidamento diretto, l’obbligo di motivazione - che non dimentichiamo costituisce un requisito di legittimità di tutti i provvedimenti amministrativi previsto dall’art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 - assume connotati ancor più gravosi e definiti. Sul punto espressamente l’ANAC afferma che: *“In ottemperanza agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo sanciti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e al fine di assicurare la massima trasparenza, la stazione appaltante motiva adeguatamente in merito alla scelta dell’affidatario, dando dettagliatamente conto:*

- *del possesso da parte dell’operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella determina a contrarre o nell’atto ad essa equivalente,*
- *della rispondenza di quanto offerto all’interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare,*
- *di eventuali caratteristiche migliorative offerte dall’affidatario,*
- *della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione, nonché del rispetto del principio di rotazione.”*

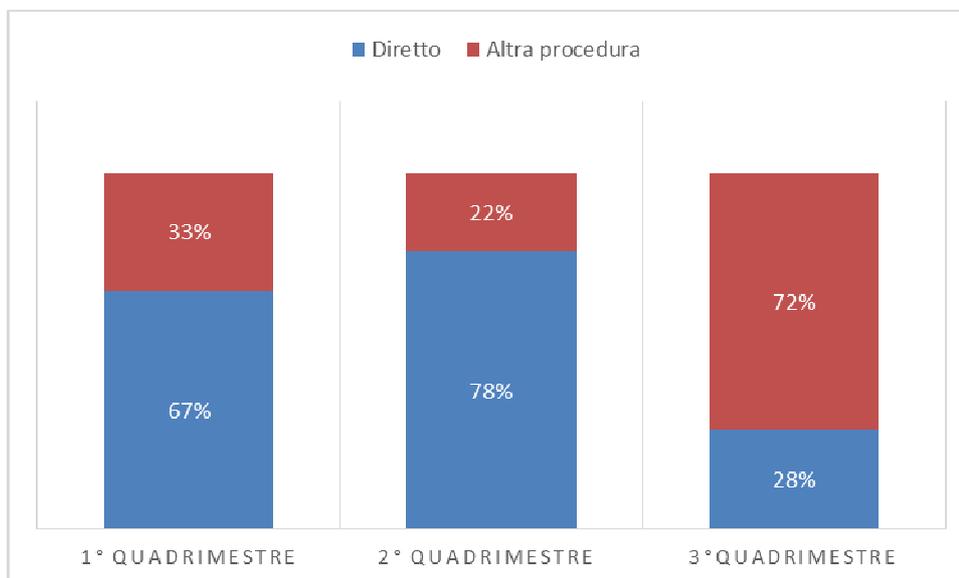
In buona sostanza, la precisazione dell’*adeguata motivazione* è stata soppressa dall’art.36, comma 2, lett a) ma non certo perché la motivazione stessa appaia non necessaria, quanto perché era la stessa precisazione a rivelarsi evidentemente superflua. Ciò stante, pur dovendo sempre ed adeguatamente motivare, fino all’entrata in vigore del Regolamento comunale sui contratti, alla luce del solo Codice dei contratti pubblici la possibilità di ricorso all’affidamento diretto era molto ampia;

6. con l’entrata in vigore invece del *Regolamento comunale sulle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture*, avvenuta il 2.5.2018, la possibilità di ricorrere all’affidamento diretto è stata circoscritta ai soli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro, dovendo invece, anche per gli affidamenti di importo uguale o superiore a 5.000 euro e inferiore a 40.000 euro, passare comunque per una procedura negoziata (cfr. par.3.1), con richiesta di almeno 2 preventivi ad operatori previamente selezionati - salvo che su elenchi mepa o elenchi precostituiti - mediante indagine di mercato. Non a caso, come si evince dal grafico che segue, gli affidamenti diretti *sic et simpliciter* risultano concentrati in particolare nel primo e nel secondo quadrimestre per diminuire sensibilmente nel terzo.

---

<sup>1</sup> *“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”* pubblicate sulla G.U.R.I. del 23/11/2016

### Affidamento diretto utilizzato per acquisto di beni e servizi nei tre quadrimestri del 2018



#### 3.4.2. MePA

Come già esposto nel par. 2 della presente relazione, dal 2017, per la prima volta, con provvedimento del Segretario Generale, venne introdotto - nell'ambito dell'autonomia organizzativa rimessa all'amministrazione in materia di controllo di regolarità amministrativa - il controllo sugli atti di acquisto di beni o servizi effettuati tramite MePA o centrale d'acquisto. Tale scelta è stata mantenuta anche per il 2018 essendo ormai massiccio il ricorso alle piattaforme elettroniche di acquisto e data la presenza sulle diverse piattaforme di un numero sempre maggiore di operatori economici che comportano una crescente discrezionalità del responsabile del procedimento. Nel 2018 nella categoria "MePA" sono stati inseriti circa 103 atti di acquisto di beni e forniture effettuati ricorrendo a strumenti telematici di negoziazione.

Sono state analizzate 8 determinine (più una non valutata perché inserita in questa categoria al momento del caricamento su Iride ma appartenente alla categoria delle determinine a contrarre ad oggi non ricomprese nelle categoria di atti sottoposti a controllo), per un importo totale di € 43.900,00 con un importo medio piuttosto basso e inferiore rispetto a quello delle procedure di affidamento beni e servizi, condotte sul mercato libero (€ 5.487,5).

### 3.4.3. Lavori

A differenza delle forniture di beni e servizi, nel 2018 è stato adottato un numero di determinazioni di affidamento di lavori di importo superiore a 25.000 euro minore rispetto al 2017 (70 contro 124). L'importo totale dei lavori risultante dagli atti estratti, però, è considerevolmente più alto dello scorso anno (€ 2.706.237,18 contro i 908.936,44 dell'anno passato) e quindi più alto è l'importo medio (169.139,82 contro i 50.496,47) nonostante il numero minore di atti esaminati in questa categoria (che sono stati 15 anziché 18).

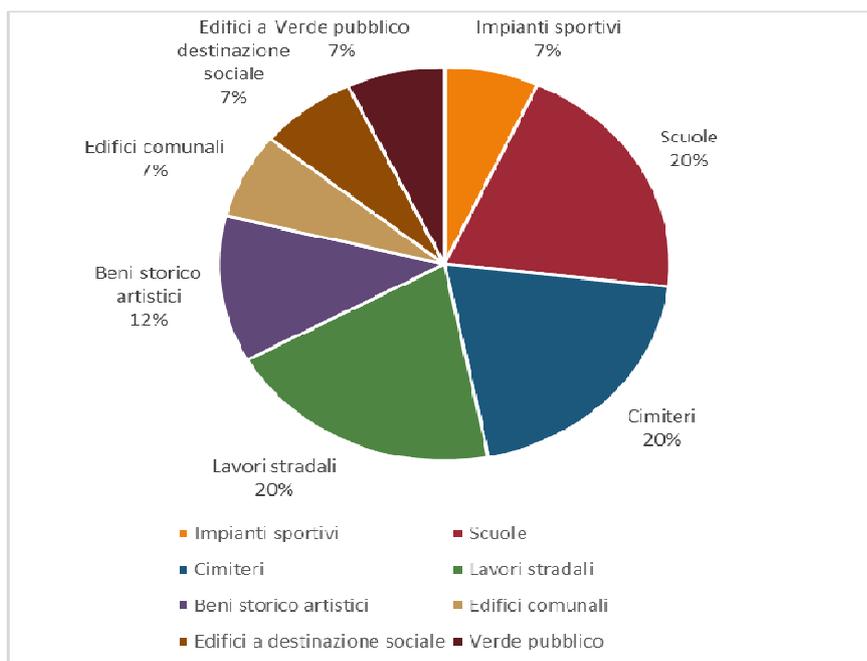
Sono stati analizzati appunto 15 atti in totale, di cui 1 relativo a lavori di completamento (di importo irrisorio) e uno di approvazione di variante in corso d'opera.

In verità tra gli atti campionati non è stata estratta nessuna variante in corso d'opera, ma una determinazione di questo tipo è stata comunque valutata in quanto erroneamente inserita, sull'applicativo Iride, nella categoria dei lavori di completamento ed estratta nel campione relativo a quest'ultimi.

|                         | IMPORTO COMPLESSIVO   | IMPORTO MEDIO AFFIDAMENTI |
|-------------------------|-----------------------|---------------------------|
| LAVORI                  | € 2.658.950,10        | € 189.925,00              |
| LAVORI DI COMPLETAMENTO | € 1.855,6             |                           |
| VARIANTI                | € 45.431,48           |                           |
| <b>TOTALE</b>           | <b>€ 2.706.237,18</b> | <b>€ 169.139,82</b>       |

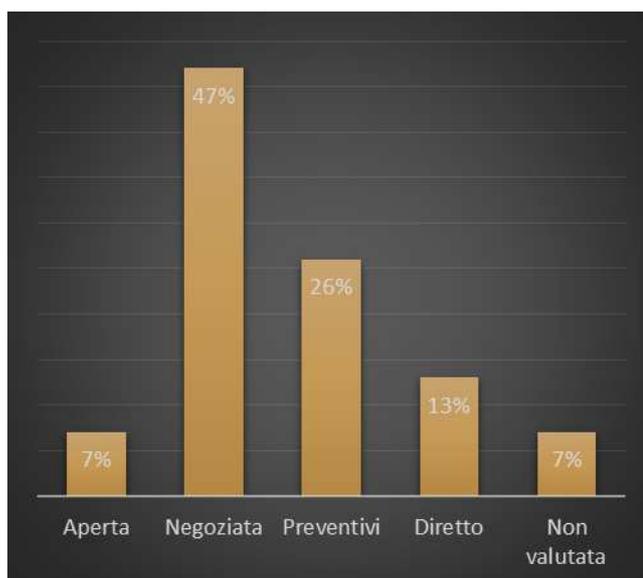
Relativamente all'oggetto degli interventi, il quadro degli interventi si delinea come molto variegato (impianti sportivi, scuole, cimiteri, lavori stradali e di riqualificazione urbana), con una prevalenza di lavori su edifici scolastici, cimiteri e di interventi di riqualificazione urbana e stradale.

#### LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento anno 2018



Per quanto attiene alle modalità di affidamento dei lavori, dalle determinate campionate risulta che nel 2018 si è prevalentemente fatto ricorso alla procedura negoziata (47%) e, a seguire, all'indizione di gare ufficiose con richiesta di almeno due preventivi (26%). La percentuale di affidamenti di lavori in modo diretto, è considerevolmente diminuita rispetto all'anno precedente (dal 44% al 13%).

#### Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di affidamento lavori analizzate nel 2018



Il dato, indubbiamente positivo, ha più di una spiegazione:

1. dei 15 atti esaminati, più della metà, per la precisione 9 su 15, sono di importo superiore a € 40.000 perciò il ricorso alla procedura negoziata è obbligatorio per legge;
2. a fronte dell'apertura del Codice dei Contratti, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del correttivo nel 2017, verso l'affidamento diretto "*...anche senza previa consultazione di due o più operatori economici*" (articolo 36, 2° comma lett. a), per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, la più stringente cornice regolamentare in cui gli operatori si sono dovuti muovere dal 2 maggio 2018, data di entrata in vigore del "*Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti*", più diffusamente argomentata nel paragrafo 3.1. della presente relazione, ha necessariamente spinto verso questa direzione.

### 3.4.4 Bandi e Contributi

#### a) *Bandi per la concessione di contributi e altri benefici economici*

I bandi hanno operato nei seguenti settori d'intervento:

- scuole d'infanzia
- tutela ambiente
- promozione turistica;
- tutela animali;
- sport;
- cultura.

Come già rilevato lo scorso anno, anche nel 2018 si registra la tendenza, per questa categoria di atti, ad incorrere, con una certa frequenza, nell'errore di classificazione al momento dell'inserimento dei provvedimenti su Iride. Nella categoria "*bandi contributi*" (BAN) devono essere caricati soltanto i provvedimenti di approvazione del bando iniziale, mentre a volte sono presenti tutti gli atti relativi all'intero procedimento di assegnazione contributi (approvazione bando, nomina commissione, assegnazione contributi.)

Nello specifico, a causa di un errore di inserimento come sopra indicato, il campione di controllo è stato rappresentato da 1 sola determinazioni destinata alla concessione di contributi a favore dei associazioni animaliste di volontariato per un importo di € 20.000,00.

Il provvedimento, erroneamente classificato con BAN, ma appartenente alla categoria dei *provvedimenti di erogazione/concessione di contributi* (CONTR) è stato comunque esaminato come tale.

#### b) *Provvedimenti di erogazione/concessione contributi*

Questo controllo riguarda i provvedimenti "finali", cioè di erogazione/concessione dei contributi.

Nel 2018 soltanto 11 determinazioni sono state inserite sul protocollo Iride come "*provvedimenti assegnazione contributi*", ne sono state estratte 3, delle quali una non è stata valutata in quanto erroneamente classificata su Iride come CONTR ed invece relativa a contributi esclusi dall'applicazione del Regolamento per la concessione di contributi, patrocinio e altri benefici economici, approvato con Deliberazione del C.C. n.46 dell'11.10.2012 e quindi appartenente ad una categoria di atti non soggetta a controllo.

Sono state quindi sottoposte a controllo per questa categoria le 2 determinazioni da essa estratte, più la determinazione estratta come BAN, provvedimento di approvazione di bandi di erogazione di contributi, ma in verità appartenente alla categoria dei provvedimenti di erogazione di contributi (CONTR), per un importo complessivo di € 391.500, di cui la maggior parte (per € 258.910) rappresentato dal rimborso delle quote asili nido e delle quote per i campi estivi a seguito dell'impiego del contributo statale sistema integrato infanzia.

### 3.4.5 Incarichi

Le determinazioni da classificare in questa categoria e, come tali, da assoggettare al controllo di regolarità amministrativa sono quei provvedimenti con cui si conferiscono incarichi di lavoro autonomo a norma dell'art.7, comma 6 del d.lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico impiego) e del relativo *"Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo"* approvato con deliberazione G.C. n.205/2012 e ss.mm e ii.

Nel 2017 sono state adottate 22 determinazioni di conferimento di incarichi professionali. Ne sono state selezionate 5 per un totale di € 37.148 (e una media di circa € 7.430).

Con riguardo a questa categoria di atti è necessario tener ben presente che con l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016, l'affidamento di attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e collaudo deve avvenire secondo le modalità previste dal Codice per le forniture di beni e servizi (articolo 157, comma 1). Tali attività, definite dal Codice *"servizi di architettura e ingegneria"* si sostanziano in veri e propri affidamenti di servizi, con la conseguenza che al momento del caricamento sull'applicativo Iride dei relativi atti deve essere selezionata la voce *"acquisto di beni e servizi"* (FO.SER).

Sul punto è a tutt'oggi vigente una circolare esplicativa (prot. n.31409) emanata nell'aprile del 2017, proprio perché l'errata classificazione di questi provvedimenti aveva già costituito una criticità riscontrata nel passato. Tale criticità si ripresenta a tutt'oggi, avendo in più di un caso visto classificare gli atti di affidamento di questi servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria come incarichi professionali (INC) anziché come affidamenti di servizi (FO.SER).

## 4. Risultati complessivi e per tipologia.

---

Come già evidenziato, l'attività di verifica ha riguardato **58** provvedimenti in totale.

Nel dettaglio, i risultati complessivi dei controlli possono essere così riassunti:

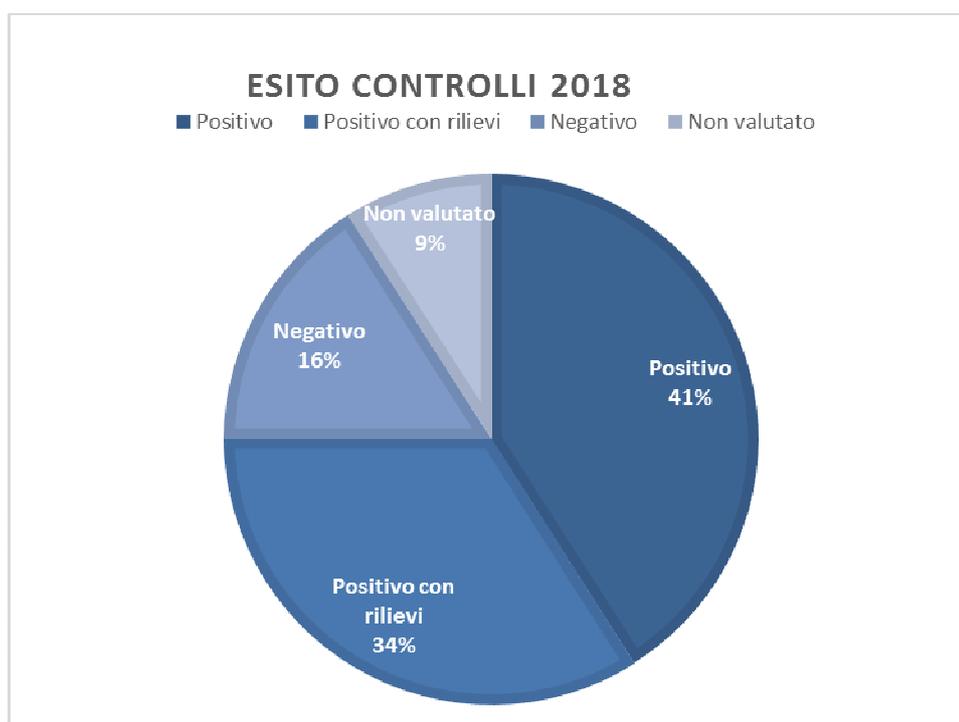
**24** esiti positivi

**20** esiti positivi con rilievi

**9** esiti negativi

**5** provvedimenti non valutati.

### Esito controlli regolarità amministrativa 2018



I controlli con esito positivo, compresi quelli positivi con rilievi, rappresentano la maggioranza (il 75% del totale), mentre la percentuale delle verifiche con esito negativo è considerevolmente scesa (16%) rispetto al 2017 (37,9%) a fronte dello stesso numero di atti controllati. Se nel 2017 soltanto una determinazione non è stata valutata in quanto erroneamente inserita, nel 2018 però gli atti non valutati sono 5.

A questo proposito merita precisare che le 5 determinazioni non valutate per errata classificazione sono atti appartenenti a categorie di provvedimenti non soggetti a controllo, in base a quanto disposto dal provvedimento del Segretario generale prot. n.353 del 21.3.2018, più volte richiamato.

L'UO Controllo di Regolarità amministrativa, istituita presso l'Ufficio del Segretario Generale, procede comunque a sottoporre a controllo quelle determinazioni, estratte nel campione, che seppur classificate in modo sbagliato al momento del loro inserimento sull'applicativo Iride,

appartengono, di fatto, a categorie di atti per le quali (con il provvedimento del segretario generale) è stato previsto il controllo.

In particolare nel 2018 sono state controllate:

- due determinazioni di affidamento di un servizio di importo superiore a 3.000 euro (appartenente alla categoria FO.SER), erroneamente caricate su Iride come determinine di affidamento di incarichi professionali (INC);
- una determinazioni di affidamento di un servizio di importo superiore a 3.000 euro (appartenente alla categoria FO.SER), erroneamente caricate su Iride come determina di affidamento di lavori (LAV);
- una determinazione di approvazione di una variante in corso d'opera (VAR) erroneamente classificata come Lavori complementari (COMPL);
- una determinazione di erogazione di contributi ordinari (CONTR), erroneamente caricata su iride come BAN "Provvedimenti di approvazione di bandi per la concessione di contributi ordinari e di benefici economici in genere".

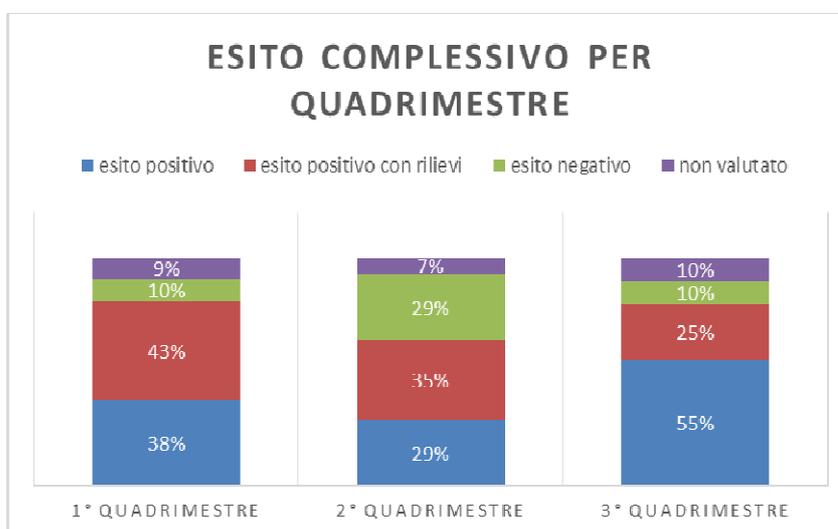
Questo modus operandi, che privilegia l'approccio sostanzialistico rispetto a quello puramente formale, consente di estendere il controllo a più atti possibile tra quelli estratti come campione, in ossequio allo scopo virtuoso e di autocorrezione proprio del controllo di regolarità amministrativa. E' superfluo precisare che le determinine classificate erroneamente vengono valutate, ai fini dell'esito del controllo, avendo riguardo alla normativa applicabile alla fattispecie sostanziale oggetto dell'atto gestionale.

Ovviamente dell'errata classificazione nell'inserimento della determina su Iride si è tenuto in debito conto ai fini della formulazione dell'esito del controllo, cercando, laddove possibile, di distinguere i casi in cui si è riconosciuto l'errore come mero errore formale o svista, da quelli in cui si è percepito che alla base dell'errato caricamento potesse risiedere un non chiaro inquadramento giuridico della fattispecie o un errato percorso motivazionale.

Sempre ed in ogni caso, nei referti del controllo è stato inserito, *pro futuro*, il serio invito ai Responsabili degli atti controllati e affetti da questa irregolarità, a dare la dovuta importanza alle declaratorie definite nel provvedimento del Segretario Generale, prot. n.38736 del 16 maggio 2016,

Interessante è analizzare la distribuzione degli esiti dei controlli nei tre quadrimestri 2018 come emerge dal grafico che segue.

**Distribuzione esito controlli nei tre quadrimestri del 2018**



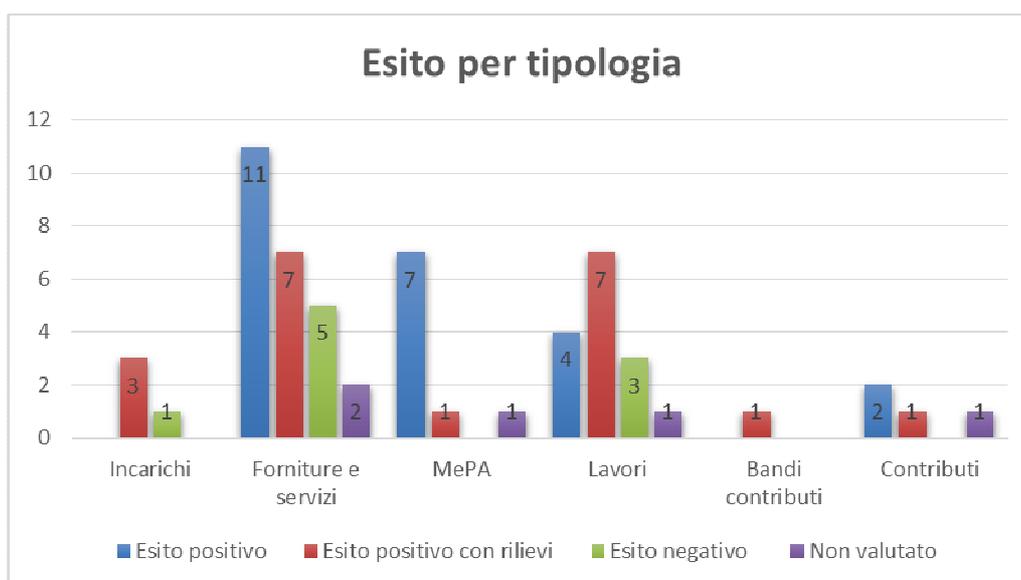
Come si può notare la più alta percentuale di esiti negativi si è concentrata nel secondo quadrimestre (29%), per poi riassetarsi, nel terzo quadrimestre, su un valore analogo a quello del primo quadrimestre (10%).

Il dato si spiega probabilmente in ragione dell'entrata in vigore, in data 2 maggio 2018, del nuovo *Regolamento sulle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture* adottato con la Deliberazione di C.C. n.13 del 27 marzo 2018 che, come si è già ricordato in più occasioni (cfr. par. 3.1., par. 3.4.1., par. 3.4.3), in deroga al Codice dei Contratti ha introdotto maglie più stringenti per gli affidamenti diretti e per le procedure negoziate per gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che sono, senza dubbio, le categorie di atti, sottoposti al controllo di regolarità amministrativa, più rilevanti quantomeno per una questione di superiorità numerica.

L'entrata in vigore del nuovo regolamento, seppur seguita immediatamente da una circolare contenente disposizioni attuative del Segretario generale, (prot. n.43361 dell'8.5.2018), ha certamente determinato una fase di incertezza interpretativa da parte dei Responsabili, che però sembra serenamente superata già nel terzo quadrimestre del 2018.

Prima di entrare nel merito dell'esame degli esiti del controllo per ciascuna tipologia di atti, appare interessante mettere a confronto l'esito per tipologia.

**Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2018**



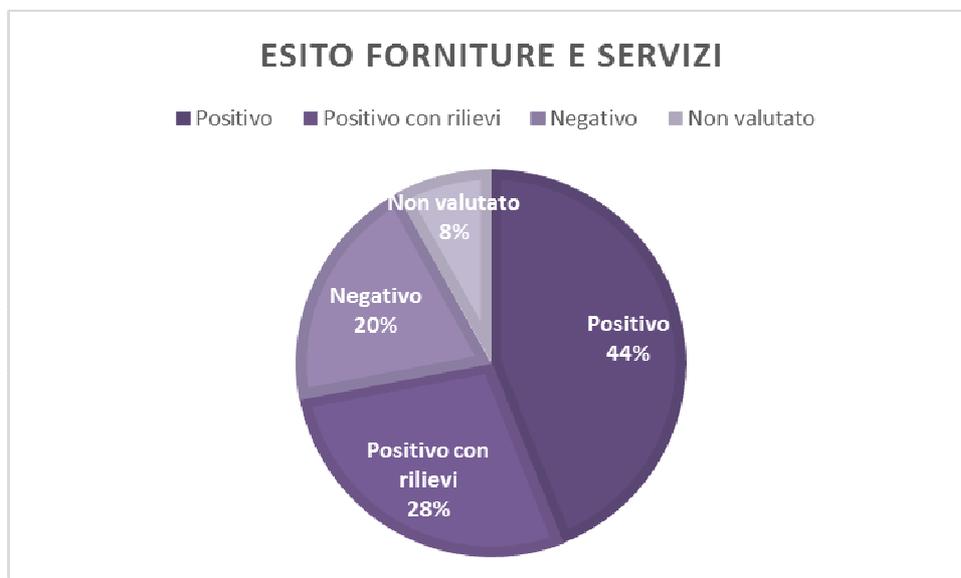
Dal grafico che precede si evince, in continuità con quanto rilevato relativamente all'anno 2017, che una certa criticità continua ad emergere in relazione all'affidamento di incarichi a professionisti esterni, categoria rispetto alla quale i controlli non hanno avuto nessun esito completamente positivo, seppur i positivi con rilievi siano più del doppio di quelli con esito negativo e, a contrario, che la tipologia di atti con i migliori risultati è rappresentata dagli acquisti di beni e servizi avvalendosi del mercato elettronico.

Nei paragrafi che seguono si illustrano i risultati delle verifiche per singola tipologia di atti.

#### 4.1. Forniture e servizi (FO.SER)

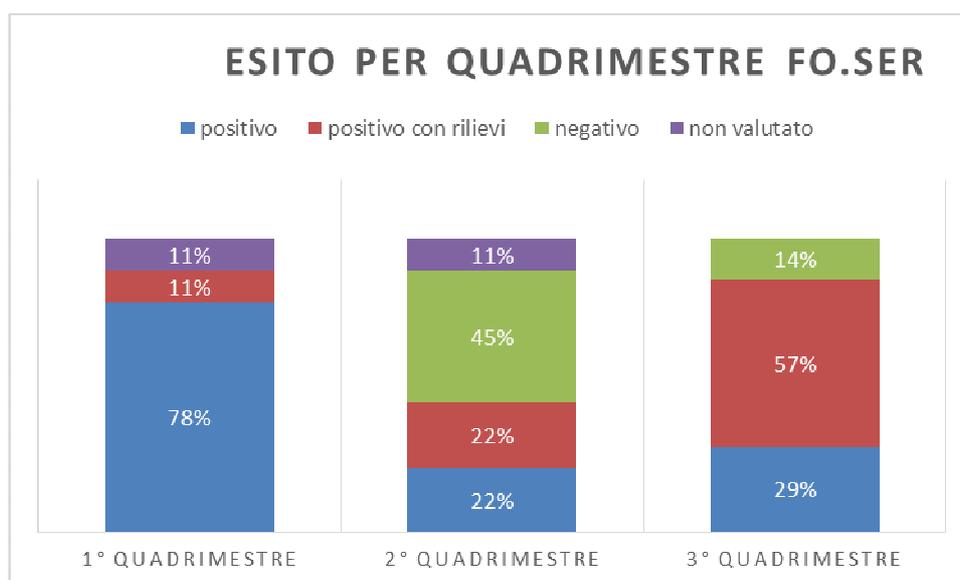
Nel 2018 la percentuale di controlli con esito positivo è stata di per sé consistente (44%). Se poi la si somma a quella degli esiti positivi con rilievi (28%) il risultato complessivo (72%) non può che ritenersi assolutamente soddisfacente.

**Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi sull'intero 2018**



Nell'arco dell'anno è stato rilevato un andamento altalenante nella redazione degli atti di questa tipologia. Le maggiori criticità sono state riscontrate nel 2° quadrimestre, per le ragioni, legate all'entrata in vigore del nuovo Regolamento sugli appalti, già diffusamente rappresentate in più occasioni nel corso della trattazione (vedi par. 3.1; par.3.4.1; par. 3.4.3; par. 4).

**Distribuzione degli esiti dei controlli nei 3 quadrimestri 2018**



I provvedimenti della categoria FO.SER sono comunque risultati, nel complesso, ben articolati.

Nella maggioranza degli atti:

- è stata individuata la forma contrattuale scelta;
- è stato dato atto della preventiva verifica, con esito negativo, dell'assenza del prodotto o servizio su Mepa o in convenzione Consip;
- è stata dichiarata l'insussistenza a carico del Dirigente o del Responsabile di Posizione Organizzativa di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale;
- è stato fatto riferimento alla pubblicazione del provvedimento su Amministrazione Trasparente.

Quanto agli esiti negativi, le criticità più rilevanti, in parte comuni alla categoria degli affidamenti di lavori, riscontrate possono così riassumersi:

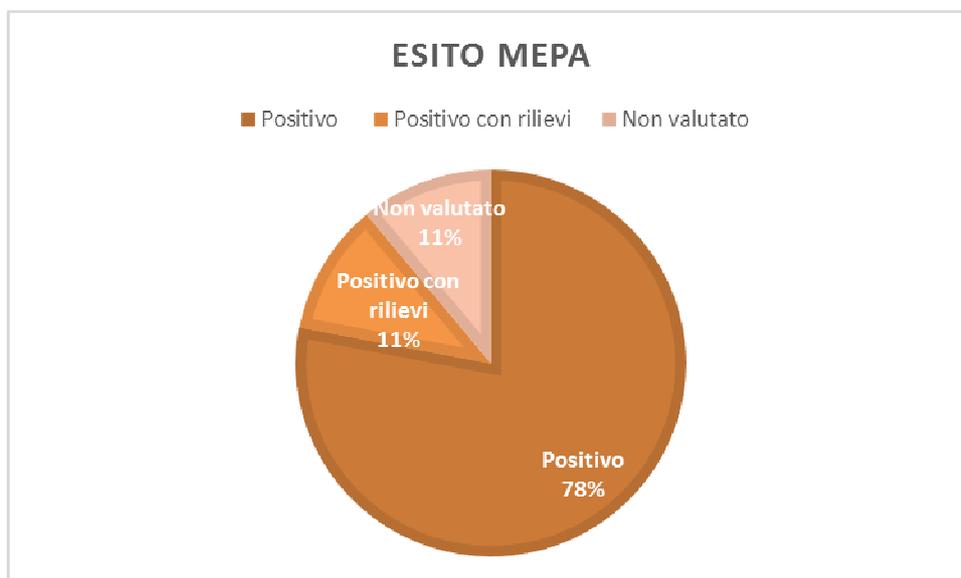
1. poca chiarezza in ordine alla normativa applicabile alla fattispecie concreta, e alla effettiva presenza, nella fattispecie concreta, dei presupposti giuridici per l'applicazione di una procedura di scelta del contraente anziché di un'altra. Tale carenza è stata riscontrata soprattutto quando si è proceduto con l'affidamento diretto, o ex art. 36, comma 2, lett a), o ex art. 63, comma 2, lett. a) trattandosi di beni o servizi infungibili. Come già ricordato nel paragrafo 3.4.1., anche e soprattutto nel caso di affidamenti diretti sotto i 40.000,00 €, l'obbligo di motivazione si colora di connotati stringenti e ben delineati e non deve essere sottovalutato;

2. insufficiente indicazione, nei provvedimenti, delle modalità di individuazione degli operatori economici invitati a partecipare alla procedura. Soprattutto negli affidamenti di importo inferiore ai 40.000, ma superiore ai 5.000 euro, negli atti ci si è spesso limitati a dare atto della mera richiesta di due preventivi, senza indicare come si è giunti ad individuare le ditte chiamate a formulare il preventivo. Si tenga conto che, come richiesto dal combinato disposto degli artt.23 e 29 del vigente *"Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti"*, per gli affidamenti di importo uguale o superiore a i 5.000 euro l'individuazione degli operatori economici da invitare alla procedura- salvo il ricorso a elenchi di operatori precostituiti dalla Stazione appaltante o presenti su Mepa o su altra piattaforma elettronica che preveda un bando di abilitazione - deve avvenire comunque attraverso l'esperimento di indagine di mercato. In buona sostanza, merita ribadirlo, il Regolamento adottato dall'amministrazione comunale, a maggior garanzia dei valori di trasparenza, libertà di concorrenza, imparzialità, derogando al Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016) consente l'affidamento diretto *in senso stretto* solo per gli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro, imponendo invece, per quelli di importo superiore a 5.000 e inferiore a 40.000, comunque una procedura di tipo negoziato che prevede la necessità di richiedere almeno due preventivi ad operatori economici che, secondo quanto espressamente disposto dall'art.23 del Regolamento, devono essere selezionati mediante indagine di mercato, da svolgersi con le modalità definite nel successivo art.29. Questa prescrizione sembra non essere stata sufficientemente assimilata dalla Direzioni, nonostante la già ricordata Circolare attuativa del Regolamento emanata dal Segretario generale in data 8.5.2018 (prot.n.43361).

## 4.2 MePA

Il controllo sugli atti di acquisto di forniture e servizi effettuati tramite MePA o altra piattaforma d'acquisto ha avuto esito molto confortante. Non ci sono infatti controlli con esito negativo e il 78% delle verifiche ha avuto esito totalmente positivo.

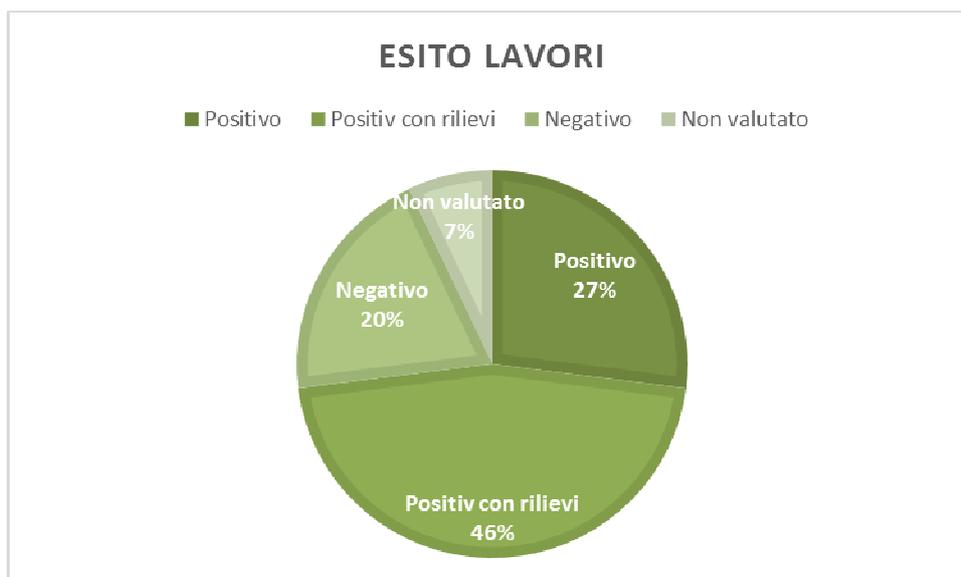
**Esito controlli determinazioni di affidamento forniture e servizi tramite MePA anno 2018**



## 4.3 Lavori (LAV)

Per quanto riguarda i lavori pubblici, nel 2018 è stato riscontrato un andamento certamente migliore dell'anno precedente.

**Esito controlli determinazioni di affidamento lavori e approvazione varianti in corso d'opera anno 2018**



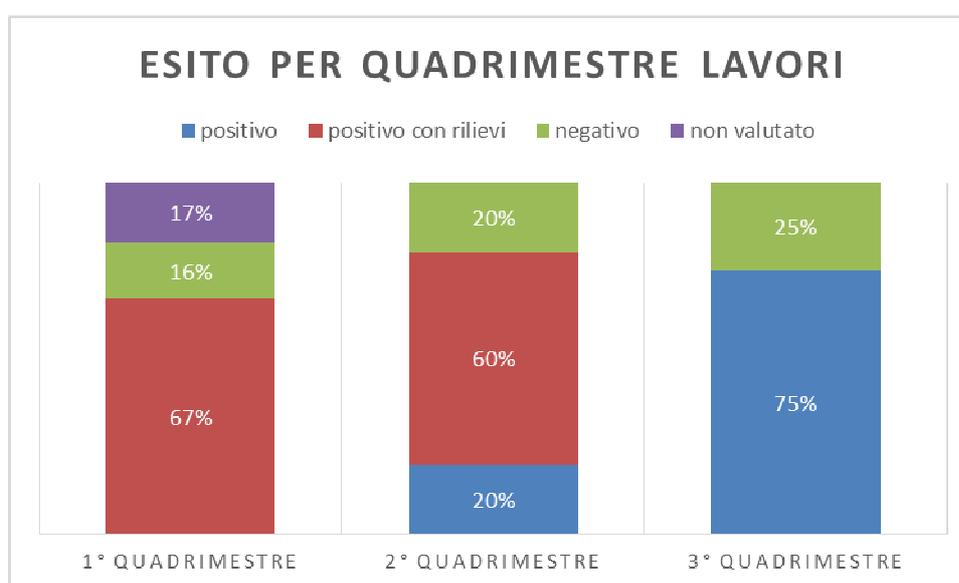
La percentuale dei controlli con esito positivo e positivo con rilievi dal 33,3% del 2017 è passata al 73%. Questo probabilmente in ragione del superamento, nel 2018, delle numerose

difficoltà interpretative ed applicative del nuovo Codice dei Contratti pubblici (d.lgs 50/2016) e del successivo Decreto correttivo, entrato in vigore nel 2017 che, appunto nell'anno 2017, avevano determinato un esito, per questa categoria di controlli, decisamente poco soddisfacente.

Gli atti sono risultati generalmente curati e corredati di tutti gli allegati necessari.

Circa la distribuzione degli esiti del controllo nei tre quadrimestri, a fronte di un esito negativo in lieve aumento nel corso dell'anno, si rileva invece un notevole miglioramento dei giudizi positivi sul terzo quadrimestre, grazie alla corretta e piena attuazione, da parte della maggioranza dei responsabili degli atti di affidamento, dirigenti e titolari di posizione organizzativa, del Regolamento e delle relative disposizioni attuative impartite dal Segretario Generale con la circolare prot. n.43361 dell'8 maggio 2018.

**Distribuzione degli esiti dei controlli nei 3 quadrimestri 2018**



L'esito negativo dei controlli, si ricorda ricevuto dal 20% degli atti controllati in questa categoria, è stato dettato, in particolare, dall'aver rilevato le seguenti criticità:

- non sempre corretta applicazione delle norme sugli affidamenti sotto-soglia;
- non sufficiente motivazione in ordine alla scelta dell'operatore economico, soprattutto nel caso di affidamenti diretti (spesso ci si limita a un generico riferimento alla "comprovata esperienza" oppure "all'esperienza nel settore" da parte dell'impresa selezionata) nonostante, come più volte ribadito, le Linee Guida ANAC n.4 per gli affidamenti sotto-soglia invitino ad un rigoroso obbligo di motivazione, soprattutto nel caso di affidamenti diretti sotto i 40.000,00€;
- come già rilevato nel paragrafo 4.1. a proposito degli appalti di forniture e servizi, nel caso di affidamenti di importi uguali o superiori a 5.000 euro ed inferiori a 40.000 euro, scarsa chiarezza nell'indicazione dell'esperimento o meno dell'indagine di mercato, delle relative modalità, del numero degli operatori partecipanti alla procedura e del procedimento per la selezione delle offerte, alla luce del combinato disposto degli artt. 23 e 29 del Regolamento sulle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture entrato in vigore il 2 maggio 2018.

- genericità dei provvedimenti esaminati in ordine al rispetto del principio di rotazione;
- poca chiarezza negli atti in ordine al compimento delle verifiche sull'assenza, a carico dell'affidatario, delle cause di esclusione ex art. 80 d.lgs 50/2016, nonostante tali adempimenti fossere stati oggetto di una specifica circolare del Segretario generale del 29.12.2017 (prot. n.110229) e, dopo l'entrata in vigore del Regolamento, l'argomento sia stato analiticamente riaffrontato nella più volte ricordata circolare prot. n.43361 dell'8.5.2018 contenente le disposizioni attuative di quest'ultimo. Corre l'obbligo di evidenziare che, dall'esame delle determine campionate recanti questa criticità, non è però dato comprendere se la lacuna sia relativa alla mera redazione dell'atto, che omette di riportare in modo analitico tutti gli adempimenti effettuati ai fini dell'aggiudicazione, o sia riconducibile ad un effettiva incompletezza della procedura di affidamento e quindi a una non conformità della stessa al dato normativo.

#### 4.4 Bandi di erogazione contributi (BAN)

I controllo sull'unico provvedimento di approvazione di bandi per erogazione contributi ha avuto esito positivo con rilievi per la presenza di vizi formali, e non sostanziali, dell'atto (mancato richiamo delle sole norme regolamentari, mancata indicazione delle modalità e della data di acquisizione della dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità del responsabile del procedimento e mancata indicazione nel bando delle modalità di erogazione del contributo).

#### 4.5 Provvedimenti di erogazione di contributi (CONTR)

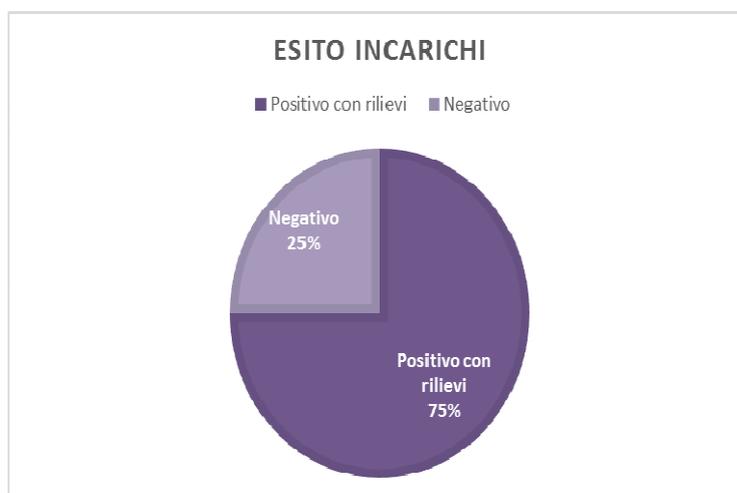
Il controllo sui provvedimenti di concessione contributi ha avuto esito soddisfacente.

Dei tre controlli eseguiti, due hanno avuto esito completamente positivo, l'altro positivo con rilievi anche in questo caso per la presenza di meri vizi di forma dell'atto (le disposizioni applicate sono state indicate in modo non puntuale e nel bando non è stato fatto espressamente riferimento alle modalità di erogazione dei contributi).

#### 4.6 Incarichi (INC)

Per quanto riguarda gli incarichi, il 75% dei controlli ha avuto esito positivo con rilievi, l'altro 25% esito negativo.

**Esito controlli sulle determinazioni di affidamento di incarichi professionali nel 2018**



I rilievi hanno riguardato la confusa rappresentazione dei presupposti su cui il conferimento dell'incarico si è basato o delle modalità di scelta del professionista alla luce del principio di parità tra i concorrenti.

L'unico esito negativo è stato determinato dalla assoluta mancata indicazione dei criteri di scelta del professionista e dalla citazione di norme o circolari superate da tempo.

## 5 Conclusioni

---

### **Anno 2018**

Con l'entrata in vigore del nuovo "*Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti*", dal secondo quadrimestre sono parzialmente modificati i parametri di legittimità utilizzati per il controllo di regolarità amministrativa, rendendo indispensabile svolgere le valutazioni con un certo grado di flessibilità in un'ottica "di prima applicazione".

Ciò premesso i risultati complessivi sono stati più soddisfacenti dell'anno precedente, come più volte rilevato, presumibilmente in ragione della progressiva assimilazione da parte dei Responsabili delle importanti novità introdotte dal nuovo Codice dei Contratti pubblici (d.lgs 50/2016) e del successivo Decreto correttivo (d.lgs 56/2017), favorita da tutta una serie di interventi formativi organizzati nel 2017 dalla Direzione Supporto Giuridico, dai numerosi interventi chiarificatori contenuti, su molti istituti, nelle Linee Guida dell'Anac nonché dall'adozione, nel corso del biennio 2017-2018, di numerose circolari esplicative da parte dell'Ufficio del Segretario generale soprattutto in materia di appalti.

I punti di forza possono essere sintetizzati come segue:

- gli atti nella gran parte dei casi si sono mostrati curati, ben articolati e motivati, dimostrando di tenere conto delle disposizioni impartite dal Segretario Generale con le circolari informative ed operative via via impartite;
- si registra da parte delle Direzioni, negli affidamenti di forniture, servizi e lavori pubblici, il ricorso sistematico a strumenti telematici di negoziazione, che va ben oltre il mero invito a "privilegiare" il ricorso a tali strumenti, contenuto nell'art. 18 del "*Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti*", con ciò rilevando da parte degli uffici in questo ambito il pieno rispetto delle norme legislative e regolamentari.

Le principali criticità invece possono essere così riassunte:

- difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, nell'inquadramento e nell'applicazione dei corretti istituti giuridici;
- non sempre esaustiva indicazione delle modalità di selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, alla luce del combinato disposto degli artt. 23 e 29 del nuovo Regolamento Comunale sulle procedure di affidamento;
- poca attenzione a dare atto del rispetto del principio rotazione
- poca chiarezza degli atti in ordine agli esiti delle verifiche sugli aggiudicatari di appalti.

## 6 Il controllo nel 2019

---

Il sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa è un processo in continua evoluzione, suscettibile di ulteriori e continui perfezionamenti. Le modalità di svolgimento del controllo, utilizzate e confermate nel corso di questi anni, si sono dimostrate adeguate ed efficaci per il scopo. Si ritiene pertanto opportuno confermare anche per l'anno 2019 le modalità utilizzate nel 2018.

## 7 Gli strumenti d'intervento

---

L'attività di controllo successivo, avendo lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi semplificati, trasparenti che garantiscano l'imparzialità, si configura di per sé come un'attività propositiva e dialettica, e di confronto verso l'Amministrazione, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre azioni conseguenti e mirate.

Il controllo di regolarità amministrativa consente di individuare le criticità più importanti che richiedono la predisposizione di azioni specifiche e puntuali.

Per il 2019, si prevedono le seguenti misure:

| CRITICITÀ   | INTERVENTI  |
|---|---|
| <i>difficoltà nell'individuazione delle norme applicabili, nell'inquadramento e nell'applicazione dei corretti istituti giuridici</i> | Formazione specifica al personale<br>Circolari informative          |
| <i>non sempre esaustiva indicazione delle modalità di selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate</i>              | Ulteriori Circolari operative<br>Formazione di elenchi di operatori |
| <i>poca attenzione a dare atto del rispetto del principio rotazione</i>   | Formazione di elenchi di operatori                                  |
| <i>Poca chiarezza degli atti in ordine agli esiti delle verifiche sugli aggiudicatari di appalti.</i>                                 | Ulteriori Circolari operative                                       |

L'esito del controllo di regolarità amministrativa, costituisce una delle basi informative per l'individuazione dei fabbisogni formativi del personale. Non solo. I risultati del controllo, inevitabilmente, alimentano molti altri strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per l'individuazione delle principali aree a rischio, e il Piano delle Performance che necessariamente sarà aggiornato con le informazioni

derivanti dal sistema dei controlli interni, sia per la definizione degli obiettivi che per la loro misurazione e valutazione.

Gli interventi e le misure che si intendono adottare rappresentano strumenti destinati a migliorare l'efficienza dei processi dell'Ente e conseguentemente possono essere tradotti e declinati come obiettivi di PEG 2019.

L'Amministrazione, pertanto, può valutare l'opportunità di individuarli come obiettivi rilevanti e trasversali per il miglioramento della performance dell'intero Ente (ai quali è associata l'erogazione della produttività ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del CCNL del 1° aprile 1999), come già avvenuto nel 2016 e nel 2017.