



Relazione del Segretario Generale
ai sensi dell'art. 147 *bis* del T.u.e.l.

**Controllo successivo di regolarità amministrativa
anno 2021**

Il Funzionario P.O.
avv.to Veronica Malfatti

Il Segretario Generale
Dott. Marco Mordacci

Sommario

1. Natura e disciplina del controllo successivo di regolarità amministrativa	3
2. Il controllo nell'anno 2021: le novità organizzative e normative	6
3. I numeri del controllo alla luce della nuova tecnica di campionamento	10
3.1 Il controllo sugli atti esecutivi e pubblicati	11
3.2 L'analisi per tipologia	16
3.2.1 Forniture e servizi	16
3.2.2 Mepa	18
3.2.3 Lavori	19
3.2.4 Incarichi	23
3.2.5 Bandi e contributi	24
4. Risultati complessivi e per tipologia	25
4.1. Forniture e servizi	27
4.2 Mepa	29
4.3 Lavori	31
4.4 Incarichi	33
4.5 Bandi e Provvedimenti di erogazione di contributi	33
5 Considerazioni finali	34
6 Gli strumenti d'intervento per il 2022	34

1 Natura e disciplina del controllo successivo di regolarità amministrativa.

La presente relazione è predisposta in applicazione dell'art. 147 *bis* del Testo Unico degli Enti locali (d.lgs 267/2000, di seguito anche TUEL), come novellato dal D.L. 174/2012, convertito con Lg. 213/2012, con cui il legislatore ha operato un "rafforzamento" del sistema dei controlli interni, tra cui si annovera il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Quest'ultimo, per espressa previsione dell'art.147 *bis*, comma 2, del TUEL, si svolge sotto la direzione del Segretario generale e si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni che, a sua volta, alimenta e supporta il sistema di valutazione della performance.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa 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 presiedono la gestione del procedimento amministrativo) e la correttezza (il rispetto delle regole e dei criteri che presiedono le tecniche di redazione degli atti amministrativi) dell'attività amministrativa e ad innescare un sistema "virtuoso" di autocorrezione teso ad un miglioramento prospettico e costante della qualità degli atti amministrativi, al fine di garantire ed accrescere l'efficacia, l'economicità e la trasparenza dell'azione amministrativa, consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela ed a prevenire il formarsi o il ripetersi di patologie dei provvedimenti, anche allo scopo di evitare l'instaurarsi di contenziosi.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è "intrecciato", a doppio filo, con l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. Gli esiti del controllo successivo di regolarità infatti possono evidenziare disfunzioni dell'azione amministrativa (si pensi alla frammentazione degli affidamenti, alla scarsa rotazione dei contraenti, all'eccessivo ricorso agli affidamenti diretti) che rendono necessari interventi specifici, da introdurre anche sotto forma di nuove misure nel successivo Piano di Prevenzione della Corruzione.

Merita ricordare comunque che il controllo di regolarità amministrativa si svolge, in ogni caso, nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale. Come disegnato dal decreto, infatti, il controllo non è quindi di tipo "impeditivo" (nel senso che la rilevata non conformità 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 successivo di regolarità amministrativa alimenta e supporta però, come già detto, il sistema di valutazione della performance: i risultati dello stesso infatti sono utilizzati ai fini della valutazione dei dirigenti e dei dipendenti titolari di posizione organizzativa.

A norma dell'art. 147 *bis*, comma 2, del d.lgs 267/2000, 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, 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) con cui ha definito i principi generali di questo processo, che vengono poi declinati e perfezionati una volta riscontrate, nella pratica, le modalità operative ottimali per garantire efficacia a questa importante forma di controllo.

Nell'ambito di questi principi, con provvedimento annuale del Segretario generale, vengono individuate le concrete modalità attuative e definite le modalità di scelta degli atti da sottoporre a controllo. Avviata formalmente l'attività di controllo nel 2013, con varie tecniche di analisi dei provvedimenti (controllo a tappeto, controllo per argomenti, controllo per interventi complessi), dal 2014 è entrato a regime il sistema di controllo successivo a campione, da effettuare con cadenza quadrimestrale. Dal 2016 l'individuazione e l'estrazione dei provvedimenti da verificare è stata totalmente automatizzata: gli atti da analizzare vengono individuati tramite sorteggio informatico, grazie all'attivazione di una specifica funzionalità sul programma informatico di gestione documentale, basata sulla classificazione degli atti per tipologia. Ogni Direzione, al momento dell'inserimento della propria determina sul gestionale, seleziona il "*Tipo di atto*" scegliendolo da un menu a tendina, appositamente predisposto; la scelta è obbligatoria per poter proseguire l'iter sull'applicativo. Per garantire il corretto inserimento degli atti, a integrazione delle istruzioni operative fornite dal Responsabile della Gestione Documentale, con nota del Segretario Generale prot. n. 38736 del 16 maggio 2016 è stata predisposta e inoltrata alle Direzioni una tabella esplicativa della classificazione degli atti che, con successivo provvedimento del Segretario generale Direzione 01/291 del 25 febbraio 2021, contenente le disposizioni attuative del controllo per l'anno 2021, è stata ulteriormente dettagliata per arginare i non infrequenti errori di classificazione registrati in occasione dei controlli passati. Come meglio sarà illustrato nel paragrafo che segue, sempre nell'ambito dell'autonomia organizzativa rimessa *ex lege* al Segretario generale, la tecnica del controllo a campione mediante estrazione casuale è stata affiancata poi, dal 2021, da un'altra tecnica di campionamento per i soli atti di acquisto di forniture e servizi e di affidamento di lavori.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è svolto solo su determinate categorie di atti (incarichi di lavoro autonomo, acquisizioni di forniture e servizi, acquisti tramite Mepa, affidamento di lavori, varianti di lavori, lavori di completamento, bandi di erogazione di contributi, provvedimenti di erogazione di contributi) in quanto ritenute meritevoli di più attenzione, rispetto ad altre, avendo maggiore riflesso sull'attività dell'Ente e sulla spendita di denaro pubblico. La percentuale di atti da esaminare, per ciascuna delle categorie sopra menzionate, è stabilita annualmente nelle disposizioni attuative annuali del Segretario generale, tenendo conto sia dei risultati dei controlli degli anni precedenti, sia dell'eventuale intervento di modifiche normative e/o regolamentari che possano impattare in modo particolare sulla disciplina di talune delle suddette categorie di atti. Il numero di atti da controllare è generalmente aumentato per quelle categorie di atti che, avendo presentato maggiori criticità o essendo stati interessati, quanto a disciplina applicabile, da modifiche normative e/o regolamentari, rendono opportuno uno specifico monitoraggio in ordine alla risposta data dalle Direzioni alle necessità di adeguamento e di recepimento delle modifiche intervenute.

L'attività di controllo viene documentata attraverso la compilazione di una scheda riepilogativa, con peculiari campi a seconda della tipologia di provvedimento controllato, che riporta l'esito del controllo ed è corredata di rilievi, 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, per recepire le modifiche normative intervenute.

Sempre con riguardo alle modalità organizzative dei controllo, merita ricordare che con il provvedimento del Segretario Generale n.213 del 23.2.2016 - con cui furono stabilite tipologia e percentuali di atti da controllare per l'anno 2016 - è stata introdotta la possibilità di revisione dell'esito del controllo. Si tratta di una procedura in contraddittorio, tesa ad accrescere la funzione dialettica del controllo successivo di regolarità amministrativa, secondo la quale, entro 10 giorni dalla ricezione del referto del controllo con esito negativo, il soggetto che ha adottato l'atto controllato (Dirigente o Responsabile titolare di P.O) può inoltrare una richiesta motivata di revisione dell'esito del controllo al Segretario Generale, potendo anche richiedere un colloquio diretto (*audit*) al Segretario stesso. Nei successivi 10 giorni dalla richiesta di revisione, il Segretario valuta la richiesta, fissa l'audit se richiesto, dispone la revisione o la conferma dell'esito.

Il controllo a campione 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. Va da sé però che i dirigenti e i responsabili titolari di p.o. ne restano i destinatari principali, essendo tenuti a considerare i risultati del controllo per attivare meccanismi di autocorrezione e costante miglioramento della qualità degli atti adottati, nonché ad azionare, se necessari, gli istituti di autotutela. I risultati del controllo di regolarità amministrativa sono infatti utilizzati, lo si ribadisce, ai fini della valutazione di dirigenti e titolari di posizione organizzativa nell'ambito della valutazione e misurazione della performance individuale.

2. Il controllo nell'anno 2021: le novità organizzative e normative

Come già accennato nel paragrafo che precede, rispetto agli anni precedenti, in cui la selezione degli atti da controllare è sempre avvenuta mediante estrazione casuale informatizzata, attraverso il sistema disponibile sul programma di gestione documentale, per l'anno 2021, con provvedimento del Segretario Generale Direzione 01/291 del 25 febbraio 2021, in affiancamento a questa tecnica di campionamento ne è stata introdotta una nuova, riferita solo agli atti ricadenti sotto la disciplina del Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016)

Per illustrarla è doverosa una premessa.

Nel corso degli anni 2019 e 2020 il Comune di Pisa ha adottato due importanti misure organizzative al fine di dotare le Direzioni di strumenti efficaci per assicurare il rispetto del principio di rotazione. Quest'ultimo, espressamente richiamato nell'art. 36 e 63, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, è un istituto di diritto interno, relativo alle gare sotto soglia - strumentale a molti principi di matrice comunitaria, dall'imparzialità, alla libera concorrenza e non discriminazione - che risponde all'esigenza di assicurare il confronto concorrenziale in un settore, quello appunto delle gare sotto soglia, in cui si ritiene maggiore il rischio del consolidarsi di posizioni di rendita anticoncorrenziale, di privilegio, a favore di operatori che già sono, o sono stati, aggiudicatari di contratti da parte della stazione appaltante, impedendo che, nella successione di appalti dello stesso oggetto o commessa riconducibile allo stesso settore, la stazione appaltante, tanto nell'affidamento diretto che nelle procedure negoziate, si rivolga sempre agli stessi operatori economici.

Il principio va inteso come il "divieto" di far partecipare, a procedure di affidamento di un contratto pubblico, il contraente uscente dall'affidamento immediatamente precedente, o l'operatore economico, seppur non affidatario, già invitato all'affidamento immediatamente precedente a quello che si intende affidare, nel caso in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categorie di opere o nello stesso settore di servizi. Nel caso dell'affidamento diretto, la rotazione degli affidamenti impone che l'appalto relativo allo stesso settore merceologico, ovvero alla stessa categorie di opere o allo stesso settore di servizi non possa essere affidato all'appaltatore, aggiudicatario dell'affidamento immediatamente precedente o disposto negli ultimi tre anni solari. Nella procedura negoziata, il principio di rotazione degli inviti esige di cambiare la platea dei potenziali competitori nella successione degli appalti e quindi impone il divieto di invitare alla procedura, relativa allo stesso settore merceologico, ovvero alla stessa categorie di opere o allo stesso settore di servizi, il contraente uscente e l'operatore economico già invitato, che sia o non sia risultato aggiudicatario, nell'affidamento precedente o comunque disposto negli ultimi tre anni solari.

Al fine di dotare le Direzioni di mezzi efficaci per garantire il rispetto di questo principio, come sopra ricordato, sono state implementate nell'Ente due misure.

La prima è rappresentata dalla costituzione di elenchi di operatori: in adempimento di quanto previsto nel nuovo *Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti* (approvato con Deliberazione C.C. n.44 del 5 novembre 2019) con Determinazione Direzione 12/1455 del 4.12.2019 è stato istituito l'elenco degli operatori per le procedure negoziate di affidamento di lavori di importo uguale o superiore a 150.000 e inferiore

a 350.000 ex art. 36, comma2, lett c) e di importo uguale o superiore a 350.000 e inferiore a 1.000.000 di euro ex art. 36, comma,2, lett c bis. Con Determinazione Direzione 12/1459 del 5.12.2019 è stato istituito l'elenco degli operatori per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria (SIA) di importo pari o superiore a 40.000 ed inferiore a 100.000 ex art. 36, comma 2, lett b). Questi elenchi operano automaticamente una rotazione degli inviti e degli affidamenti, escludendo dalla lista degli operatori suggeriti dal sistema, per l'invito, coloro che sono stati affidatari dell'Ente nell'ultimo triennio.

Per le procedure per le quali l'Ente non dispone di elenchi di operatori (e quindi affidamenti di lavori sino a 150.000 euro ed affidamenti di forniture e servizi sino alla soglia di rilievo comunitario - fatta eccezione per gli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria di importo compreso tra 40.000 a 100.000 euro, per i quali, come sopra detto, è stato invece istituito l'elenco), come seconda misura, si sono introdotte nuove funzionalità nel programma di gestione degli appalti "*Alice suite applicativa*" attraverso le quali è possibile:

- a monte, ovvero prima di procedere all'affidamento, verificare la storia dell'operatore, ricostruendo gli inviti e le aggiudicazioni avute dallo stesso, e quindi sapere se l'operatore che si intende selezionare sia o meno idoneo a ricevere un nuovo invito o un affidamento;
- a valle, giovare di un sistema di monitoraggio della rotazione, grazie al quale, in caso di affidamento in deroga al principio di rotazione, il gestionale invia un *alert* ad un gruppo di lavoro, composto da figure di responsabilità dell'Ente, facente capo al Segretario generale nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Questa nuova misura organizzativa, resa nota alle strutture con Circolare del Segretario Generale prot. n.58415 del 24 giugno 2020 che, per la prima volta, ha introdotto nell'Ente anche la classificazione delle forniture e dei servizi, strumentale appunto al funzionamento del sistema di *alert*, essendo divenuta operativa per ragioni di implementazione informatica solo a fine 2020, è stata inserita solo dal 2021 come strumento di potenziamento del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Nelle disposizioni attuative del controllo per l'anno 2021, di cui al provvedimento del Segretario Generale Direzione 01/291 del 25 febbraio 2021 già ricordato, infatti, si è stabilito che tutte le determinazioni di acquisizione di beni e servizi anche tramite mercato elettronico e/o piattaforma informatica (di importo uguale o superiore a 5.000 euro) e di affidamento di lavori (di importo uguale o superiore a 30.000 euro), segnalate con *alert* dal 2021 in poi, siano automaticamente assoggettate a controllo di regolarità, lasciando il controllo a campione mediante estrazione solo per le altre categorie di atti o per i provvedimenti di affidamento di lavori servizi e forniture non "*alertati*", nel caso in cui il numero di atti, di questo tipo, segnalati con *alert* sia inferiore rispetto alla percentuale da controllare, stabilita annualmente dal Segretario generale.

I provvedimenti segnalati con "*alert*", quindi, oltre ad essere controllati al pari di tutti gli altri atti in ordine alla corretta applicazione delle normativa nazionale e regolamentare di riferimento, alla regolarità e correttezza amministrativa ed alla loro rispondenza all'interesse pubblico, al bilanciamento dei diversi interessi coinvolti secondo criteri di imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nonchè all'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza, conflitto di interesse, codice di comportamento, sono controllati anche al fine di

verificare se la disposta deroga alla rotazione sia supportata o meno da adeguata motivazione, alla luce di quanto previsto, in materia, dalle Linee Guida n. 4 dell'ANAC¹.

Il principio di rotazione infatti, come precisato nelle Linee Guida sopra richiamate, non ha infatti carattere assoluto, ma ammette deroghe, non escludendo la possibilità di affidare, o rivolgere l'invito, al contraente uscente, purché tale possibilità abbia carattere eccezionale e sia supportata da un onere motivazionale molto stringente. La stazione appaltante può motivare tale deroga in presenza di circostanze oggettive, quali quelle attinenti alla particolare struttura del mercato e alla riscontrata effettiva assenza di alternative, attestabili a seguito di indagine di mercato, da cui risulti inevitabile, per assenza di alternative, il riaffido o il reinvito, e di ragioni soggettive come il grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti), la competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso.

Le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2021 hanno confermato la tipologia degli atti da sottoporre a indagine a campione previste negli anni precedenti, ma hanno incrementato, per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, la percentuale da controllare rispetto a quella stabilita per il 2020, in quanto categorie di atti maggiormente interessate sia dalla nuova tecnica di campionamento sopra illustrata, sia dal regime parzialmente derogatorio e di carattere temporaneo introdotto, al Codice dei contratti pubblici, prima dal "*Decreto Semplificazioni*" e poi dal "*Decreto Semplificazioni bis*". Come noto, per cercare di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria globale e dare nuovo impulso agli investimenti, la materia degli appalti pubblici tra il 2020 e il 2021 è stata interessata da successive riforme, quali il d. Lg 16 luglio 2020, n.76, convertito nella Lg. 11 settembre 2020, n. 120 e il successivo d.Lg 31 maggio 2021, n.77 convertito nella Lg. 29 luglio 2021, n.108, che, a loro volta, si sono andate ad innestare su modifiche già apportate al regime ordinario dei contratti pubblici da altre disposizioni speciali, come il precedente "*Decreto Sblocca cantieri*". Un susseguirsi di norme tutte orientate ad accelerare l'iter di realizzazione delle opere ed a snellire le procedure per gli affidamenti sotto soglia, che hanno creato non poche difficoltà per gli operatori anche per in ragione della previsione di diversi regimi intertemporali.

Più nel dettaglio, per quanto di interesse in sede di controllo di regolarità amministrativa, con il *Decreto semplificazioni* le soglie per gli affidamenti diretti sono state innalzate, per gli acquisiti di forniture e servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura (di seguito SIA) sino a 75.000 euro e per l'affidamento di lavori sino a 150.000 euro; la procedura negoziata senza bando, è stata semplificata con la previsione della previa consultazione di solo 5 operatori per gli acquisiti di beni e servizi di importo uguale o superiore a 75.000 fino alle soglie di rilievo comunitario e per gli affidamenti di lavori di importo uguale o superiore a 150.000 e inferiore a 350.000, di 10 operatori per l'affidamento di lavori di importo uguale o superiore a 350.000 e inferiore a 1.000.000 di euro e di 15 operatori per lavori di importo uguale o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35 del Codice dei contratti pubblici.

¹ Linee Guida Anac 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*" approvate con delibera n.1097 del 26.10.2016 e aggiornate con delibera n.206 del 1.3.2018 e n.636 del 10.7.2019.

Con il *Decreto semplificazioni bis invece*, mantenuta la soglia dei 150.000 euro per gli affidamenti diretti di lavori, a decorrere dal 31 luglio 2021 e sino al 30 giugno 2023, la soglia per gli acquisti diretti di beni e servizi, compresi i SIA, è stata innalzata dai 75.000 ai 139.000 euro e si è introdotto un nuovo regime semplificato per la procedura negoziata senza bando prevedendo la consultazione di solo 5 operatori per gli acquisti di beni e servizi di importo uguale o superiore a 139.000 euro fino alle soglie di rilievo comunitario e per gli affidamenti di lavori di importo uguale o superiore a 150.000 e inferiore a 1.000.000 di euro e di 10 operatori per l'affidamento di lavori di importo uguale o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35 del d.lgs 50/2016.

Un nuovo contesto ordinamentale che ha impattato anche sulla disciplina interna all'Ente in materia di contratti pubblici, considerata la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 3, comma 3, del Regolamento comunale sui contratti che fa salva la sopravvenuta disciplina transitoria nonché l'applicazione del *tempus regit actum*, ampliando notevolmente la prospettiva del controllo successivo di regolarità amministrativa dato che la possibilità di avvalersi del temporaneo regime, parzialmente derogatorio, introdotto dai decreti *Semplificazione e Semplificazione bis* non ha comunque fatto venir meno l'obbligo del rispetto dei principi generali in materia di contrattualistica pubblica, di cui all'art. 30 del D.Lgs 50/2016, e quindi l'obbligo di motivare negli atti in ordine a:

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

Di seguito le tipologie di atti sottoposte a indagine a campione, con la relativa percentuale, per l'anno 2021.

Tipologia di atti sottoposti a controllo a campione – anno 2021

SIGLA	CONTENUTO DELL'ATTO	% CAMPIONE
INC	conferimento di incarichi di lavoro autonomo (esclusi i SIA e i Servizi di supporto al RUP)i	10%
FO.SER-SIA	acquisizione di forniture e servizi (compresi SIA e Servizi di supporto al Rup) per importi superiori a € 5.000,00	25%
MePA	acquisizione di forniture e servizi attraverso mercato elettronico o piattaforma informatica	10%
LAV	affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00	30%
VAR	approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	20%
COMPLE	affidamento di lavori complementari	20%
BAN	Provvedimenti di approvazione di bandi e di contributi e di benefici economici in genere	10%
CONTR	provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere di importo superiore a €1.000	10%

3. I numeri del controllo alla luce della nuova tecnica di campionamento.

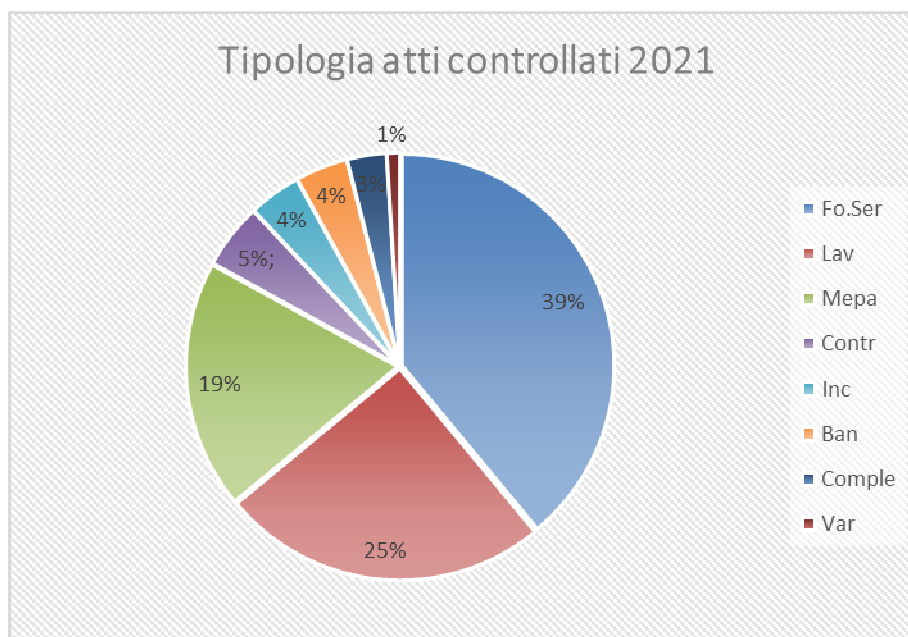
In totale, nel 2021, le determinazioni appartenenti alle categorie scelte dal Segretario generale, ai fini del controllo, sono state complessivamente 538. Applicando la nuova tecnica di campionamento definita nelle disposizioni attuative per il 2021 (di cui alla Determinazione del Segretario generale n. 291 del 25.02.2021), come già ricordato, sono state assoggettate a controllo tutte le determinazioni di acquisto di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro, tutte le determinazioni di acquisizione tramite mercato elettronico o piattaforma informatica e tutte le determinazioni di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro segnalate con *alert* dal nuovo sistema di monitoraggio della rotazione. Per le altre categorie di atti e per le categorie sopra richiamate, quando il numero di provvedimenti segnalati è risultato inferiore alla percentuale di atti da controllare stabilita dal Segretario, si è proceduto all'estrazione a campione dal programma di gestione documentale, per un totale dei provvedimenti controllati pari a n. **110**, così suddivisi:

Tipologia	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	
Incarichi	2	1	1	4
Forniture e Servizi	11	15	17	43
MePA	13	4	4	21
Lavori	6	7	15	28
Lavori di completamento	0	1	2	3
Varianti in corso d'opera	1	1	0	2
Bandi contribuiti	1	1	2	4
Contributi	1	2	2	5
TOTALE ATTI	35	32	43	110

Più della metà delle determinazioni esaminate (58%) ha riguardato acquisti di forniture e servizi, comprensivi di quelli sul mercato libero (FO.SER 39%) e di quelli affettuati su MePA o altra piattaforma informatica (19%).

Il 25% del totale controllato è rappresentato da determinazioni di affidamento di lavori (LAV) ed, a seguire, troviamo i provvedimenti di erogazione di contributi (CONTR 5%), gli incarichi di lavoro autonomo (INC 4%), gli atti di approvazione di bandi per l'erogazione di contributi (BAN 4%), l'affidamento di lavori complementari (COMPL 3%) e le varianti in corso d'opera (VAR 1%).

Tipologia delle determinazioni analizzate nel 2021



Anche nel 2021 si sono registrati errori di classificazione. Sempre con riguardo ai Servizi di ingegneria e architettura (SIA) che alcune direzioni, al momento del loro caricamento sul programma di gestione documentale, continuano a classificare come atti di conferimento di incarichi di lavoro autonomo (INC) e alle determine che dispongono Varianti di lavori in corso d'opera (VAR) o Lavori di completamento (COMPLE), troppo spesso classificate nella più ampia e generica categoria degli affidamenti di lavori, tendendo per questo a sfuggire dal controllo. E questo nonostante che le disposizioni attuative sul controllo di regolarità amministrativa impartite per l'anno 2021, di cui al più volte richiamato provvedimento del Segretario generale n. 291 del 25.02.2021, oltre ad introdurre la nuova tecnica di campionamento, abbiano anche ridefinito in modo chiaro le declaratorie delle singole categorie di atti e richiamato l'attenzione delle Direzioni sulla rilevanza, non tanto formale ma sostanziale, della corretta classificazione dei provvedimenti e sull'importanza del suo rispetto. Nel rimandare al successivo 3.2.3 e 3.2.4 l'illustrazione di questa criticità, ci si limita in questa sede ad anticipare però che, almeno per quanto attiene alla categoria degli incarichi, il rilievo ha avuto una portata decisamente più circoscritta rispetto agli anni passati e che con riguardo gli atti comportanti modifiche contrattuali (varianti o lavori di completamento) sarà adottata nel 2022 una misura che garantisca l'estensione dei controlli anche ad essi

3.1 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

Il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto sugli atti esecutivi e pubblicati all'albo pretorio.

L'esecutività, per gli atti che comportano impegno di spesa, 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. Finché l'atto non viene pubblicato, risulta visibile soltanto agli uffici che partecipano all'iter di formazione.

L'apposizione del visto di regolarità contabile è necessaria ai fini dell'esecutività dell'atto.

Nelle more della pubblicazione invece l'atto è comunque efficace, ma esigenze di trasparenza e di conoscibilità, anche ai fini della decorrenza del termine per eventuali impugnazioni, impongono di pubblicarlo all'albo pretorio.

Con riguardo all'esecutività, la distanza temporale tra la data di adozione della determina e la data di apposizione del visto di regolarità contabile da parte del Responsabile dei servizi finanziario registra un netto miglioramento. A fronte di un 20% di determinazioni che nel 2017 e nel 2018 avevano registrato, a questo proposito, una distanza superiore a 30 giorni (12 su 58 provvedimenti esaminati), di un 13% nel 2019 e di un già ridotto 9% nel 2020, nell'anno 2021 la percentuale è scesa a nemmeno il 2% (solo 2 provvedimenti su 110, segnalati in rosso nella tabella che segue) a riprova che, salvo rarissimi casi, i provvedimenti percorrono un iter lineare in ragione della loro correttezza e completezza.

Quanto alla pubblicazione, mentre fino al 2017 era stata rilevata, come criticità, anche quella dell'invio tardivo dei provvedimenti in pubblicazione, rispetto alla data di apposizione del visto di regolarità contabile, come si può verificare dalla tabella, il problema è ormai definitivamente superato, sicuramente grazie alla accresciuta sensibilità nei Responsabili alle esigenze di pubblicità e trasparenza degli atti.

Fo.SER.	62	14/01/2021	22/01/2021	25/01/2021
Fo.SER.	66	15/01/2021	21/01/2021	26/01/2021
Fo.SER.	407	19/03/2021	19/03/2021	20/03/2021
Fo.SER.	156	29/01/2021	03/02/2021	04/02/2021
Fo.SER.	233	17/02/2021	28/02/2021	01/03/2021
Fo.SER.	311	26/02/2021	02/03/2021	03/03/2021
Fo.SER.	323	02/03/2021	09/03/2021	15/03/2021
Fo.SER.	449	30/03/2021	02/04/2021	06/04/2021
Fo.SER.	559	22/04/2021	23/04/2021	23/04/2021
Fo.SER.	569	27/04/2021	30/04/2021	30/04/2021
Fo.SER.	594	30/04/2021	05/05/2021	06/05/2021
Mepa	2	04/01/2021	07/01/2021	12/01/2021
Mepa	3	04/01/2021	07/01/2021	12/01/2021
Mepa	5	04/01/2021	10/01/2021	12/01/2021
Mepa	78	19/01/2021	22/01/2021	03/02/2021
Mepa	110	22/01/2021	16/02/2021	16/02/2021
Mepa	196	04/02/2021	16/02/2021	16/02/2021
Mepa	257	16/02/2021	28/02/2021	01/03/2021
Mepa	321	01/03/2021	03/03/2021	03/03/2021

Mepa	353	09/03/2021	09/03/2021	10/03/2021
Mepa	378	12/02/2021	15/03/2021	23/03/2021
Mepa	440	25/03/2021	26/03/2021	29/03/2021
Mepa	458	31/03/2021	02/04/2021	09/04/2021
Mepa	459	31/03/2021	02/04/2021	09/04/2021
INC	499	12/04/2021	20/04/2021	21/04/2021
INC	547	20/04/2021	21/04/2021	21/04/2021
LAV	226	10/02/2021	14/02/2021	15/02/2021
LAV	182	03/02/2021	16/02/2021	16/02/2021
LAV	416	22/03/2021	24/03/2021	25/03/2021
LAV	556	27/04/2021	27/04/2021	29/04/2021
LAV	571	27/04/2021	10/05/2021	26/05/2021
LAV	540	19/04/2021	21/04/2021	21/04/2021
VAR	48	12/01/2021	17/02/2021	18/02/2021
BAN	477	07/04/2021	10/04/2021	13/04/2021
CONTR	288	23/02/2021	28/02/2021	01/03/2021
INC	1044	16/07/2021	16/07/2021	16/07/2021
Fo.SER.	610	06/05/2021	12/05/2021	13/05/2021
Fo.SER.	687	27/05/2021	03/06/2021	04/06/2021
Fo.SER.	736	09/06/2021	09/06/2021	10/06/2021
Fo.SER.	767	14/06/2021	16/06/2021	16/06/2021
Fo.SER.	839	30/06/2021	02/07/2021	21/07/2021
Fo.SER.	886	09/07/2021	09/07/2021	12/07/2021
Fo.SER.	919	14/07/2021	20/07/2021	21/07/2021
Fo.SER.	1065	20/07/2021	20/07/2021	20/07/2021
Fo.SER.	953	21/07/2021	26/07/2021	27/07/2021
Fo.SER.	1007	30/07/2021	06/08/2021	06/082021
Fo.SER.	1014	02/08/2021	02/08/2021	03/08/2021
Fo.SER.	1018	02/08/2021	24/08/2021	24/08/2021
Fo.SER.	1039	06/08/2021	25/08/2021	25/08/2021
Fo.SER.	1073	23/08/2021	24/08/2021	24/08/2021
Fo.SER.	1084	27/08/2021	06/09/2021	07/09/2021
Mepa	647	18/05/2021	08/06/2021	08/06/2021
Mepa	943	19/07/2021	20/07/2021	22/07/2021

Mepa	946	19/07/2021	21/07/2021	23/07/2021
Mepa	968	23/07/2021	27/07/2021	28/07/2021
LAV	689	27/05/2021	09/06/2021	09/06/2021
LAV	705	01/06/2021	11/06/2021	14/06/2021
LAV	857	05/07/2021	06/07/2021	06/07/2021
LAV	971	23/07/2021	27/07/2021	28/07/2021
LAV	993	08/07/2021	08/07/2021	08/07/2021
LAV	1008	30/07/2021	09/08/2021	10/08/2021
LAV	1055	13/08/2021	18/08/2021	19/08/2021
COMPLE	635	12/05/2021	12/05/2021	13/05/2021
VAR	880	08/07/2021	26/07/2021	10/08/2021
BAN	776	28/05/2021	28/05/2021	28/05/2021
CONTR	640	14/05/2021	27/05/2021	28/05/2021
CONTR	867	06/07/2021	13/07/2021	14/07/2021
INC	1844	27/12/2021	27/12/2021	29/12/2021
Fo.SER.	1091	01/09/2021	09/09/2021	09/09/2021
Fo.SER.	1136	14/09/2021	17/10/2021	20/10/2021
Fo.SER.	1159	20/09/2021	04/10/2021	05/10/2021
Fo.SER.	1168	21/09/2021	23/09/2021	24/09/2021
Fo.SER.	1196	24/09/2021	04/10/2021	04/10/2021
Fo.SER.	1216	29/09/2021	27/12/2021	27/12/2021
Fo.SER.	1258	06/10/2021	08/10/2021	11/10/2021
Fo.SER.	1299	04/10/2021	04/10/2021	04/10/2021
Fo.SER.	1315	15/10/2021	19/10/2021	19/10/2021
Fo.SER.	1358	26/10/2021	26/11/2021	27/11/2021
Fo.SER.	1515	23/11/2021	06/12/2021	09/12/2021
Fo.SER.	1524	24/11/2021	06/12/2021	09/12/2021
Fo.SER.	1574	29/11/2021	05/12/2021	09/12/2021
Fo.SER.	1670	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021
Fo.SER.	1687	09/12/2021	10/12/2021	13/12/2021
Fo.SER.	1755	14/12/2021	22/12/2021	23/12/2021
Fo.SER.	1782	16/12/2021	20/12/2021	20/12/2021
Mepa	1227	30/09/2021	01/10/2021	05/10/2021
Mepa	1372	28/10/2021	02/11/2021	04/11/2021

Mepa	1701	09/12/2021	17/12/2021	20/12/2021
Mepa	1715	10/12/2021	17/12/2021	20/12/2021
LAV	1130	13/09/2021	04/10/2021	04/10/2021
LAV	1192	23/09/2021	04/10/2021	05/10/2021
LAV	1244	04/10/2021	10/10/2021	11/10/2021
LAV	1259	06/10/2021	18/10/2021	19/10/2021
LAV	1317	18/10/2021	28/10/2021	02/11/2021
LAV	1494	18/11/2021	18/11/2021	18/11/2021
LAV	1620	03/12/2021	11/12/2021	13/12/2021
LAV	1654	07/12/2021	07/12/2021	20/12/2021
LAV	1665	09/12/2021	21/12/2021	21/12/2021
LAV	1669	09/12/2021	20/12/2021	20/12/2021
LAV	1704	10/12/2021	20/12/2021	20/12/2021
LAV	1726	10/12/2021	20/12/2021	20/12/2021
LAV	1765	15/12/2021	20/12/2021	21/12/2021
LAV	1817	21/12/2021	22/12/2021	23/12/2021
LAV	1823	22/12/2021	22/12/2021	23/12/2021
COMPLE	1508	22/11/2021	29/11/2021	30/11/2021
COMPLE	1649	07/12/2021	11/12/2021	13/12/2021
BAN	1260	06/10/2021	07/10/2021	07/10/2021
BAN	1340	14/10/2021	14/10/2021	14/10/2021
CONTR	1435	08/11/2021	08/11/2021	08/11/2021
CONTR	1609	02/12/2021	04/12/2021	06/12/2021

3.2 L'analisi per tipologia.

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

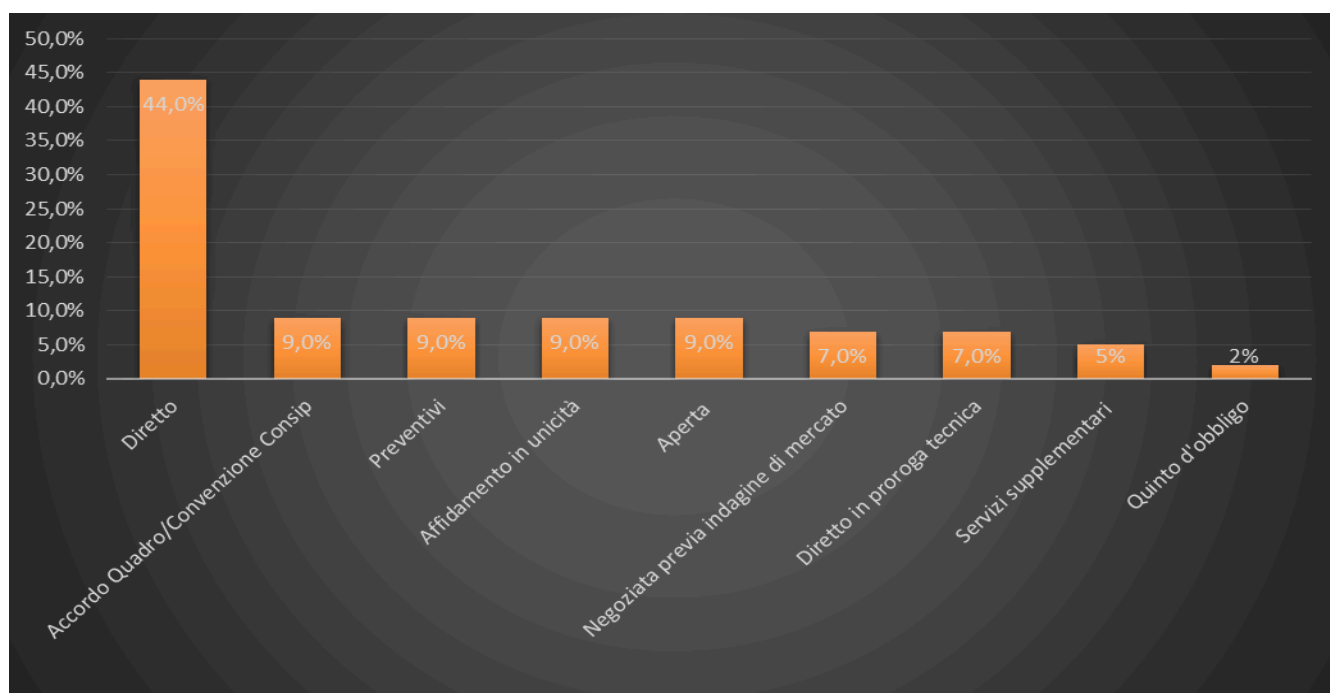
3.2.1 Forniture e servizi

Il sistema di gestione documentale J-Iride, nell'anno 2021, vede caricate nella categoria *Acquisizione di Forniture e Servizi* di importo superiore a 5.000 euro n.172 determinazioni delle quali, applicando la percentuale del 25% fissata nel provvedimento annuale del Segretario generale, ne sono state controllate 43. Di esse 17 sono state sottoposte a controllo in quanto segnalate con *alert* nell'ambito del nuovo sistema di monitoraggio della rotazione, le altre 26 sono state selezionate mediante estrazione informatizzata sul sistema di gestione documentale. L'importo complessivo dei provvedimenti di acquisizione di beni e servizi sottoposti a controllo è risultato pari ad € 2.882.167, sui quali però incide, per circa 1.760.000 euro, l'affidamento, mediante procedura aperta, del servizio di manutenzione del verde pubblico. Al netto di questo contratto, l'importo medio ammonta a circa 27.000 euro, un valore quindi molto basso, che deve però necessariamente essere "letto" e interpretato alla luce del protrarsi, anche per tutto il 2021, dell'emergenza sanitaria mondiale e delle incertezze che essa ha inevitabilmente prodotto sulla programmazione degli acquisti.

Con riguardo alle modalità di scelta del contraente, l'acquisto di forniture e servizi è avvenuto mediante affidamento diretto "puro" nel 44% dei casi, a fronte di un 57% dello scorso anno, e questo nonostante la ricordata tendenza del legislatore a snellire sempre di più le procedure sotto soglia, allargando continuamente le maglie che rendono legittimo il ricorso a questa tipo di procedura.

Il restante 56% dei contratti di acquisto di servizi e forniture è stato affidato a seguito di procedure tra loro diverse, rappresentate nel grafico che segue.

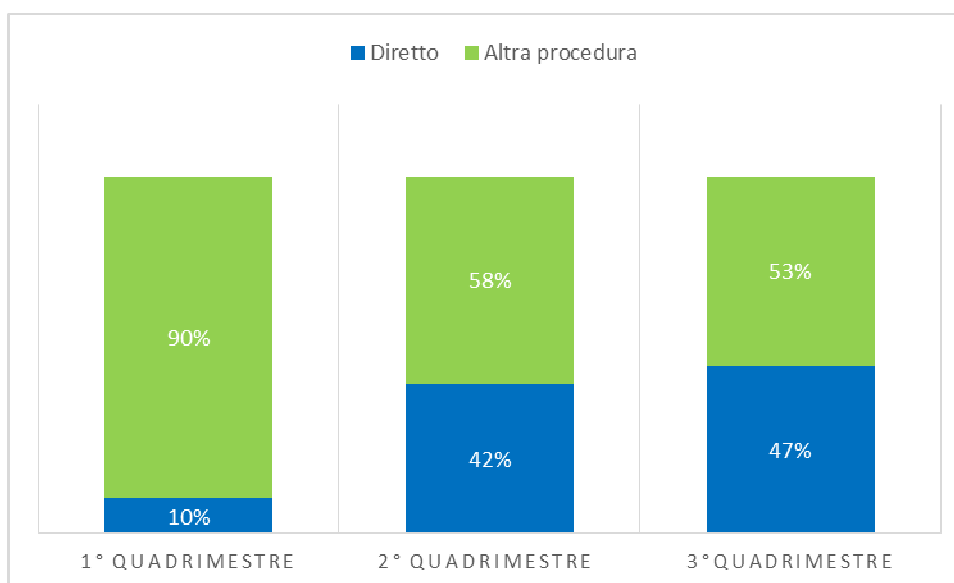
Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2021



Al di là dei casi di affidamento diretto in proroga tecnica o di modifiche del contratto, ex art. 106 del Codice dei contratti pubblici, per la necessità di affidare servizi supplementari o di ricorrere ad aumento delle prestazioni nell'ambito del quinto d'obbligo, dall'esame del grafico si apprezza, nonostante il *trend* normativo sopra descritto, una maggiore sensibilità delle Direzioni al confronto concorrenziale, attraverso l'adesione a Convenzioni Consip/Accordi quadro (9%), l'indizione di procedure aperte (9%), di procedure negoziate previa indagine di mercato (9%), o quantomeno attraverso la richiesta di preventivi (9%)

Il grafico che segue illustra la distribuzione dell'affidamento diretto sui tre trimestri.

Affidamento diretto utilizzato per acquisto di beni e servizi nei tre quadrimestri del 2021



3.2.2. MePA

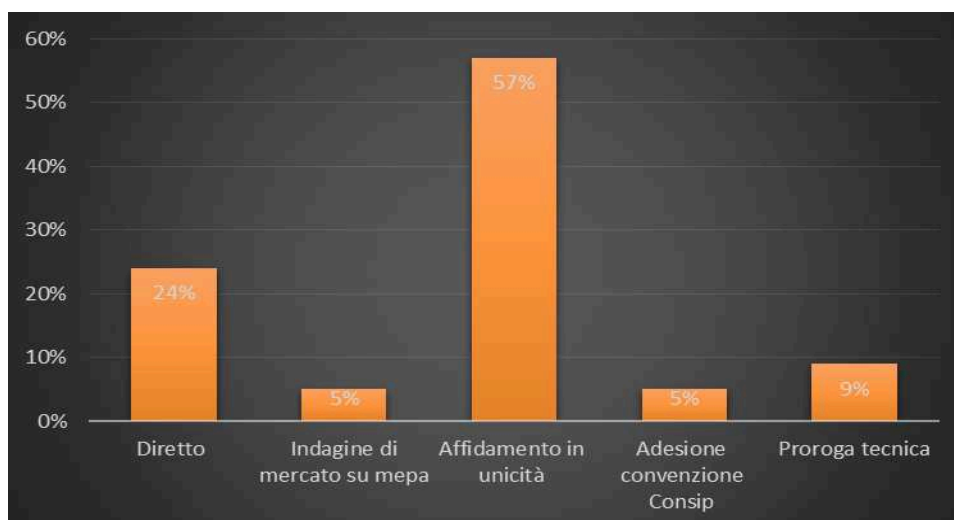
Continua a rivelarsi utile anche il controllo sugli atti di acquisto di beni o servizi effettuati tramite MePA o centrale d'acquisto – come noto, a seguito della Legge di bilancio 2019, ormai obbligatorio solo per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro - perché la possibilità di utilizzare, sulle diverse piattaforme, anche modalità di acquisto diretto attribuisce al Responsabile del procedimento ampia discrezionalità in ordine alle modalità di scelta del contraente.

Nel 2021 nella categoria “MePA” sono stati inserite 134 determine di acquisto di beni e servizi. Ne sono state controllate 21, quindi un numero maggiore rispetto alla percentuale prevista nelle disposizioni attuative del Segretario Generale per il 2021 (10%) perché, come stabilito nelle stesse disposizioni, sono stati assoggettati a controllo anche tutti gli atti segnalati con *alert*, che sono stati ben 20 su 21. La ragione di ciò risiede prevalentemente nel fatto che, come vedremo meglio nel proseguo della trattazione, 17 provvedimenti hanno avuto ad oggetto acquisti di prodotti e/o servizi di assistenza e manutenzione di applicativi software e hardware che sono stati disposti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara, ex art. 63, comma 2, lett b), n.3, sul presupposto che trattavasi di prodotti e/o servizi che potevano essere forniti unicamente da un unico operatore per ragioni di tutela di diritti esclusivi inclusi i diritti di proprietà intellettuale. I restanti provvedimenti hanno riguardato l'acquisto, in più momenti, di corsi di formazione o di corsi di aggiornamento rispetto a precedenti corsi già somministrati al personale.

L'importo complessivo dei 21 contratti di affidamento tramite Mepa, è stato, iva esclusa, pari ad euro 373.899 per un importo medio di euro 17.804.

Circa le modalità di scelta del contraente, nell'anno in esame, l'acquisto di forniture e servizi tramite Mepa è avvenuto nel 57% dei casi mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara, ex art. 63, comma 2, lett b), n.3, come già detto, per ragioni di tutela di diritti esclusivi (trattandosi di affidamenti di manutenzione e assistenza di software già in uso nell'ente), nel 24% con affidamento diretto puro, nel 9% con affidamento diretto in proroga tecnica, nel 5% dei casi con affidamento diretto preceduto da indagine di mercato condotta su Mepa e, nel restante 5% dei casi, a seguito di adesione a convenzione Consip.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto su Mepa analizzate nel 2021



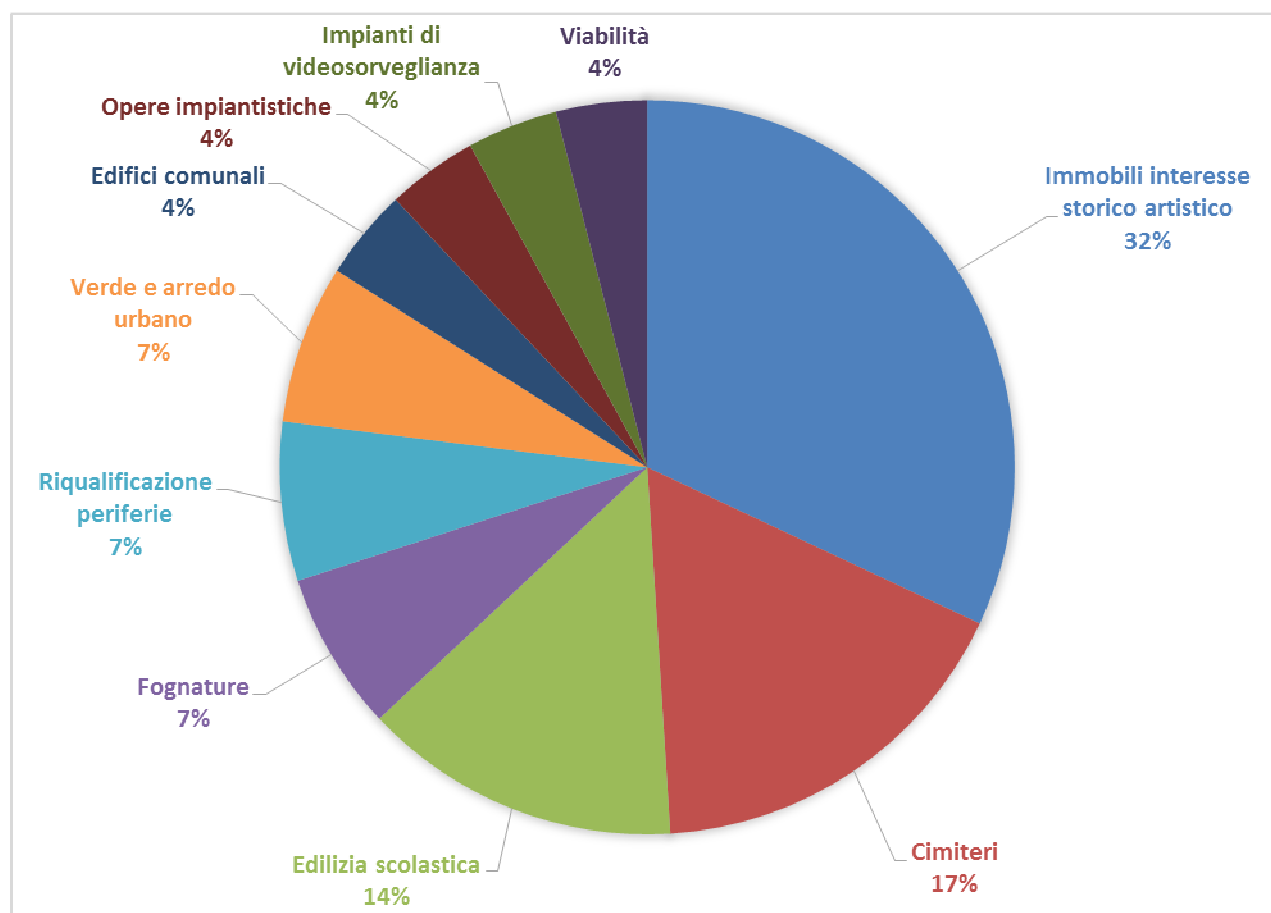
3.2.3. Lavori

Nel 2021, sul sistema di gestione documentale J-Iride, sono risultate adottate complessivamente 93 determine di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro, delle quali ne sono state controllate 28, pari al 30 %, per un importo complessivo di euro 7.405.402 ed un importo medio di euro 274.000.

Di queste 28, 26 sono state estratte dal programma di gestione documentale, mentre due atti sono stati assoggettati a controllo in quanto segnalati con *alert* nell'ambito del nuovo sistema di monitoraggio della rotazione implementato sul programma gestionale degli appalti "Alice suite applicativa".

Relativamente all'oggetto degli interventi, il quadro degli interventi emerso dal campione estratto si delinea molto variegato, come illustrato nel grafico che segue.

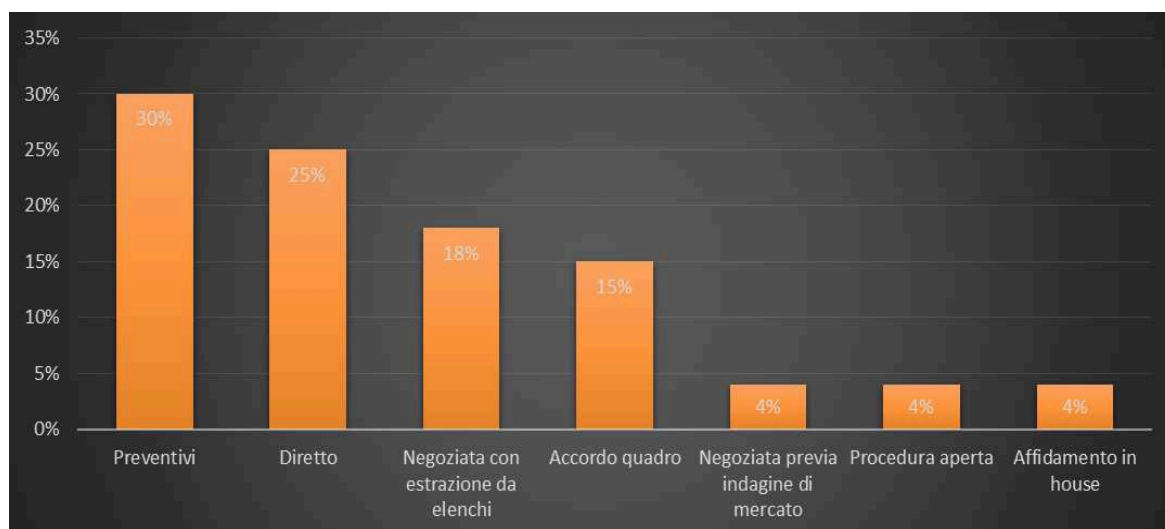
LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento anno 2021



Per quanto attiene alle modalità di affidamento dei contratti, dagli atti campionati risulta che nel 2021 si è prevalentemente proceduto con procedura c.d. concorrenziale semplificata, passando per la previa richiesta di preventivi ad operatori individuati dal Rup a seguito di indagine di mercato (30%), mentre nel 25% dei casi ci si è avvalsi della possibilità di affidare direttamente. Il 18% degli affidamenti del campione è avvenuto con procedura negoziata mediante estrazione dagli elenchi istituiti presso l'Ente, mentre il 14% è stato affidato nell'ambito di Accordi quadro. Seguono la procedura negoziata con invito a operatori economici selezionati a seguito di manifestazione di

interesse (4%), la procedura aperta (4%) e la realizzazione di lavori stradali attraverso l'in house Pisamo srl.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di affidamento lavori analizzate nel 2021



Dall'esame del grafico si può rilevare come, tutto sommato, le intervenute modifiche normative dei decreti legge *Semplificazione* e *Semplificazione bis*, pur avendo ampliato notevolmente la facoltà del ricorso all'affidamento diretto, non abbiano dispiegato particolari effetti sulle modalità di scelta del contraente.

Nonostante tutte le disposizioni "acceleratorie" in essi contenute - anche in termini di responsabilità a carico dei Rup per il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento e di obbligo di motivazione in ordine al principio di non aggravamento del procedimento di cui all'art. 1, comma 2, della Lg 241/1990, nel caso si decida di non optare per il regime semplificato consentito dal nuovo quadro normativo - le Direzioni hanno dimostrato di non aver voluto fare un ricorso eccessivo al c.d. affidamento diretto "puro", utilizzato solo per 7 determinazioni su 28, nonostante che ben 19 di esse ne avrebbero consentito l'uso in ragione del loro importo.

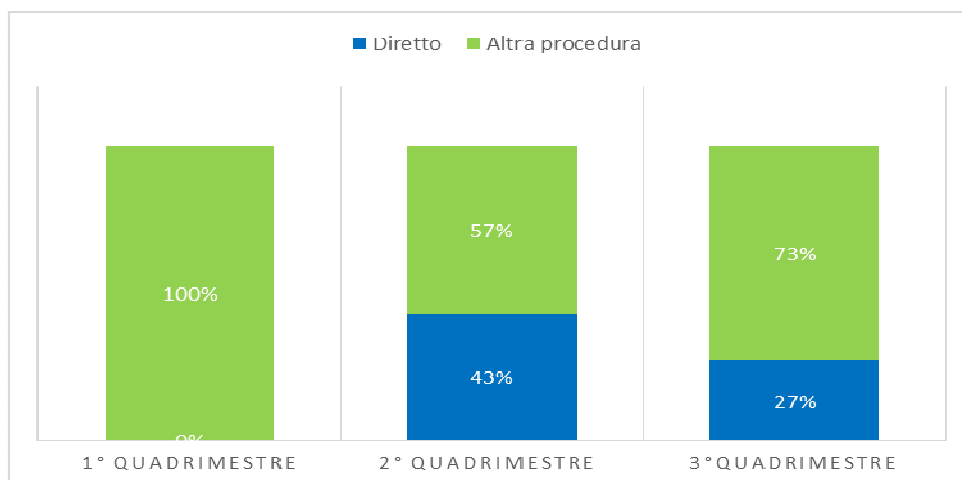
Questa preferenza per procedure maggiormente presidiate dai principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, anche laddove il legislatore avrebbe consentito l'utilizzo di procedure più snelle e rapide, è probabilmente indotta:

- sia dall'attenzione riposta, nei referti dei controlli degli anni precedenti e nelle circolari esplicative, al fatto che il legittimo ricorso all'affidamento diretto "puro" non esonera comunque dall'obbligo di motivare in merito, oltre che al rispetto del principio di rotazione, anche al possesso da parte dell'operatore economico dei requisiti richiesti nella determina a contrarre, alla rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare ed alla congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione, congruità del prezzo che, laddove non sia possibile procedere alla comparazione dei listini di mercato, o di offerte precedenti per commesse identiche o analoghe, non potrà che essere attestata attraverso il confronto di preventivi di spesa, indicato come buona pratica da seguire comunque in ossequio al principio generale di concorrenza.

- sia presumibilmente anche dall'incertezza ad orientarsi in questo susseguirsi di previsioni legislative speciali, derogatorie del regime ordinario, da cui scaturiscono addirittura diversi regimi intertemporali, che ha portato la materia degli appalti fuori dai confini del codice dei contratti pubblici e che, almeno in fase di prime applicazioni, induce a muoversi con estrema cautela.

Il grafico che segue illustra la distribuzione dell'affidamento diretto sui tre trimestri a conferma di quanto sopra considerato.

Affidamento diretto utilizzato per lavori nei tre quadrimestri del 2021



In merito ai provvedimenti di modifica del contratto, si segnala che nel 2021 sono risultati caricati su J-Iride solo 3 provvedimenti classificati come *Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera* (VAR) di cui ne sono stati controllati 2, e solo 4 provvedimenti di affidamento di *Lavori di completamento* (COMPLE), di cui ne sono stati controllati 3.

Come già rilevato in più occasioni, anche nella relazione relativa ai controlli 2020, continua ad essere troppo scarso il numero di provvedimenti classificati, e quindi estratti e conseguentemente controllati, come Varianti in corso d'opera o come Lavori di completamento, perché troppo spesso caricati sul programma di gestione documentale nella più generica e ampia categoria degli *Affidamenti di lavori*. Siamo in presenza, invece, di atti che meritano un'attenzione particolare, in quanto ancorati a presupposti e condizioni ben delineati - dall' art. 106 del vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 50/2016), o dagli artt. 132 (varianti) e 57, comma 5, lett. a) (lavori complementari) del d.lgs 163/2006, per gli appalti avviati sotto l'egida del previgente - che richiedono, da parte dei RUP, un'istruttoria molto accurata, della quale è necessario dare adeguata motivazione nei provvedimenti con cui si dispongono. Come è noto infatti dietro le c.d. modifiche al contratto durante il periodo di efficacia, se disposte in assenza di presupposti e condizioni rigorose, possano annidarsi carenze progettuali o affidamenti diretti non giustificati, elusivi del principio di rotazione.

La criticità, evidentemente frutto della poca attenzione prestata al rispetto delle declaratorie al momento del caricamento delle determinazioni sul programma, si è ripresentata nel 2021, in maniera evidente visto l'esiguo numero di determinazioni presenti sul sistema con questa classificazione, nonostante che le disposizioni attuative del controllo di regolarità amministrativa per il 2021, impartite con il Provvedimento del Segretario generale n. 291 del 25/02/2021, anche proprio al dichiarato scopo di arginare questa problematica, avessero sensibilizzato le Direzioni sull'importanza di una corretta classificazione di questa tipologia di determinazioni ai fini del loro corretto inserimento nel procedimento di controllo successivo di regolarità amministrativa, introducendo un sistema di classificazione più dettagliato, accompagnato da declaratorie più chiare ed esplicative.

Nelle more di poter istruire, a latere dell'attività annuale di controllo e compatibilmente con gli incumbenti e i carichi di lavoro della Direzione, ulteriori attività di indagine, di portata pluriennale,

con specifico riguardo a questo tipo di atti, almeno per gli interventi più complessi, si fa presente che con le disposizioni attuative del controllo di regolarità per l'anno 2022 si è sin d'ora stabilito che la selezione del campione da cui estrarre la percentuale stabilita dal provvedimento annuale del Segretario generale, per questo tipo di provvedimenti, sarà svincolata dalla classificazione data dalle Direzioni su J-Iride ma avverrà, oltre che per classificazione nel campo "*Tipo Atto*", anche attraverso una ricerca per oggetto, al fine di poter estendere il controllo di regolarità amministrativa ad un numero più ampio possibile di questo tipo di provvedimenti.

3.2.4 Incarichi

Come già evidenziato nel paragrafo 3, anche la categoria degli atti di affidamento di incarichi professionali continua a registrare un certo numero di errori di classificazione del “*Tipo Atto*” al momento del caricamento dei provvedimenti sul sistema di gestione documentale.

Come noto appartengono a questa categoria solo i 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 “*Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo*” (approvato con deliberazione G.C. n.81 del 31 maggio 2019) mentre i c.d. *Servizi di Ingegneria e Architettura* (c.d. SIA) sono atti di *acquisto di servizi* (Fo.SER), sottoposti alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, ai quali non si applica la più stringente disciplina di cui all’art 7 del d.lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico impiego).

La criticità ha una portata certo non solo formale, dato che i due istituti presentano profonde differenze quanto a presupposti di fatto, normativa applicabile, implicazioni contabili e obblighi di trasparenza che ne discendono. Peraltro, oltre ad essere segnalata puntualmente con i rilievi mossi dall’Ufficio del Segretario generale nei referti del controllo di volta in volta inviati al responsabile dell’atto non classificato correttamente, la problematica è stata molte volte affrontata anche con atti di portata generale (si vedano le circolari prot. n.101419 del 10.3.2008, prot. n.38736 del 16.5.2016, prot. n.31409 dell’11.4.2017, prot. n.63712 del 25.7.2017 e prot. n.9621 del 28.01.2020) e, da ultimo, ribadita nelle disposizioni attuative del controllo di regolarità per il 2021, senza però riuscire ad impedire del tutto il suo ripresentarsi, seppur sia avvenuto in una dimensione più contenuta rispetto agli anni scorsi.

Delle 4 determinazioni estratte nell’ambito della categoria *Incarichi professionali* (INC), perché classificate come tali, 3 in realtà erano affidamenti di SIA caricati erroneamente su J-iride. In tutti e 3 i casi però si è constatato che, all’errata classificazione formale della determina, ha corrisposto un inquadramento della fattispecie corretta, con applicazione della normativa sui contratti pubblici senza confusione, come invece constatata talvolta in passato, tra i due istituti giuridici. Non solo, rispetto al passato, inoltre, molte altre determinazioni di affidamento di questi servizi di ingegneria e architettura (SIA) sono state correttamente caricate nella categoria delle acquisizioni di servizi ed infatti il numero complessivo di atti risultanti su J-Iride in questa categoria è risultato molto inferiore rispetto al passato.

Venendo all’esame dei dati relativi al 2021, sono risultate classificate su Iride nella categoria “*Incarichi*” (INC) 11 determinazioni. Ai fini del controllo ne sono state estratte dall’applicativo informatico 4, delle quali 3 sono, come appena detto, erano in realtà provvedimenti di affidamento di SIA o di Supporto all’attività del Rup.

Rinviano al successivo paragrafo 4.4. per l’illustrazione degli esiti, merita in questa sede rilevare che in tutti e 3 i provvedimenti, per complessivi euro 73.340, seppur aventi ad oggetto affidamenti di importo tale da consentire il ricorso all’affidamento diretto “puro”, si è scelto comunque di passare per il confronto di almeno due preventivi.

Al netto degli errori di classificazione sopra ricordati e comunque, si ribadisce, sempre più sporadici, quanto invece ai provvedimenti veri e propri di affidamento di incarichi esterni, c.d. incarichi di lavoro autonomo, merita rilevare che i molti vincoli e le crescenti cautele imposte dalla normativa, rispetto alla possibilità di avvalersi di questo tipo di contratti, hanno ridotto sensibilmente il numero effettivo di atti di questo tipo.

3.2.5 Bandi e Contributi

Bandi per la concessione di contributi e altri benefici economici

I bandi analizzati hanno operato nei seguenti settori d'intervento:

- ambiente
- contributi a sostegno delle famiglie;
- campi estivi per ragazzi

Sono state caricate sull'applicativo, in questa categoria, complessivamente 26 provvedimenti dei quali ne sono stati controllati 4.

Provvedimenti di erogazione/concessione contributi

Questo controllo, come precisato sopra, riguarda i provvedimenti "finali", di erogazione/concessione dei contributi.

Nel 2021 30 determinazioni sono state inserite sul protocollo come "Provvedimenti assegnazione contributi". Ne sono state controllate 5, di cui solo 4 hanno previsto contributi a carico del bilancio comunale, per complessive 51.282 euro, ripartiti tra sostegno alla disabilità, sport e sociale. Il quinto provvedimento riguarda invece l'approvazione della graduatoria degli aventi diritti al BONUS Acque 2021, erogato su fondi assegnati al Comune dall'AIT.

4. Risultati complessivi e per tipologia.

Come già detto, l'attività di verifica ha riguardato **110** provvedimenti in totale.

I risultati complessivi dei controlli, rappresentati in percentuale nel grafico che segue, sono i seguenti:

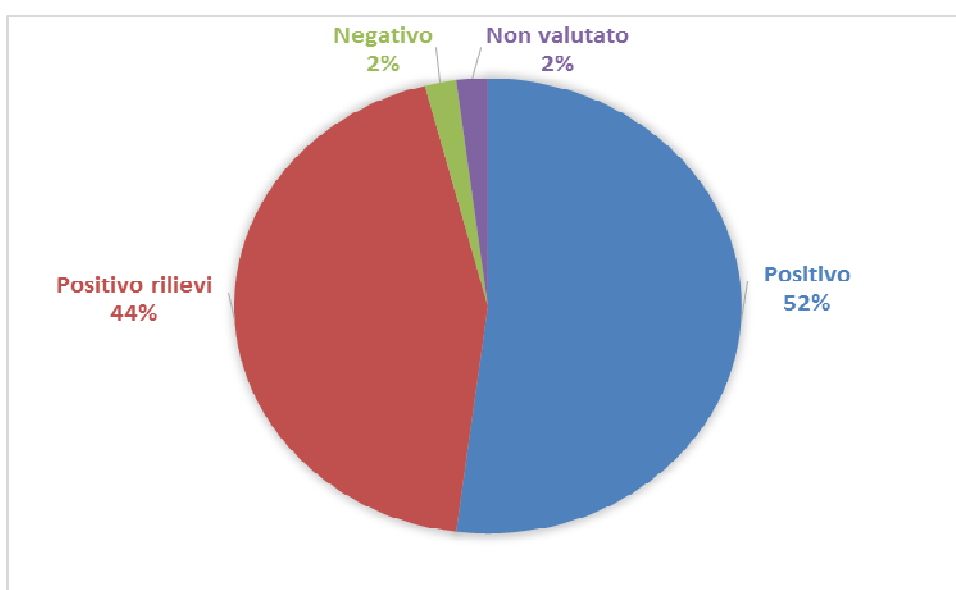
58 esiti positivi

48 esiti positivi con rilievi

2 esiti negativi

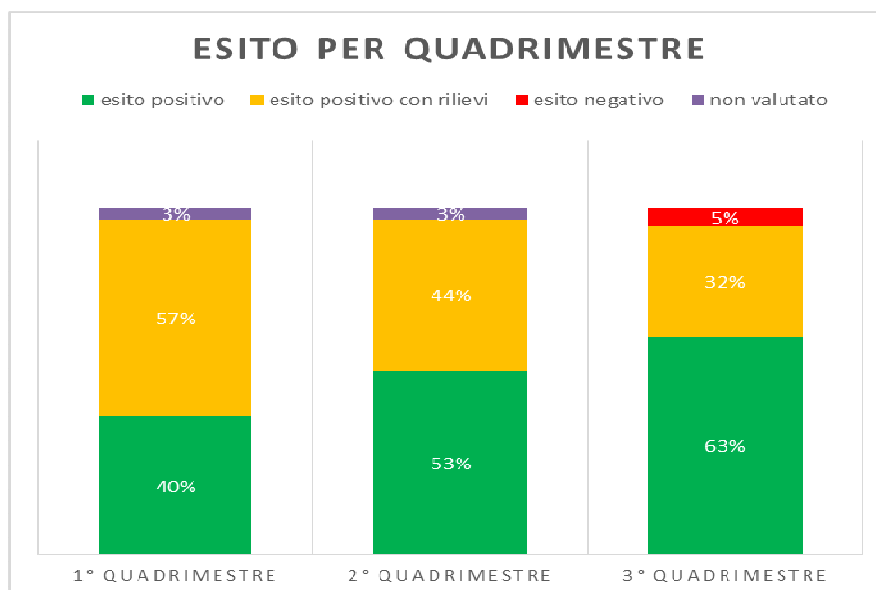
2 provvedimenti non valutati.

Esito controlli regolarità amministrativa 2021



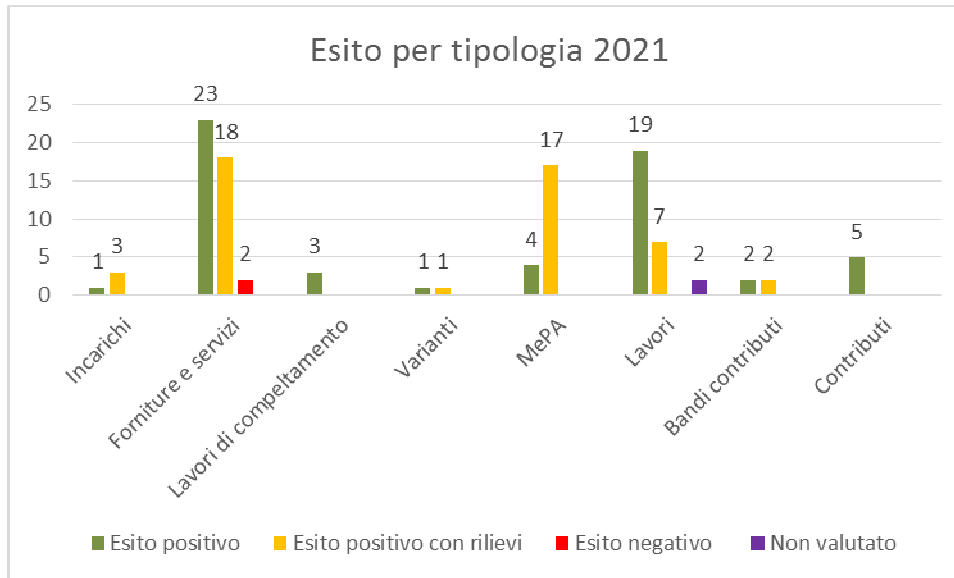
distribuiti sui tre quadrimestri come segue:

Distribuzione esito controlli nei tre quadrimestri del 2021



Il 2% di esiti negativi è stato rilevato nel terzo quadrimestre, probabilmente per il maggior numero di atti prodotti e controllati in questa parte dell'anno, ed ha riguardato solo la categoria degli acquisti di forniture e servizi che, come già evidenziato e come meglio vedremo nel paragrafo che segue, è la categoria di atti in cui più alto è stato il numero di "alert" pervenuti nell'ambito del nuovo sistema di monitoraggio della rotazione.

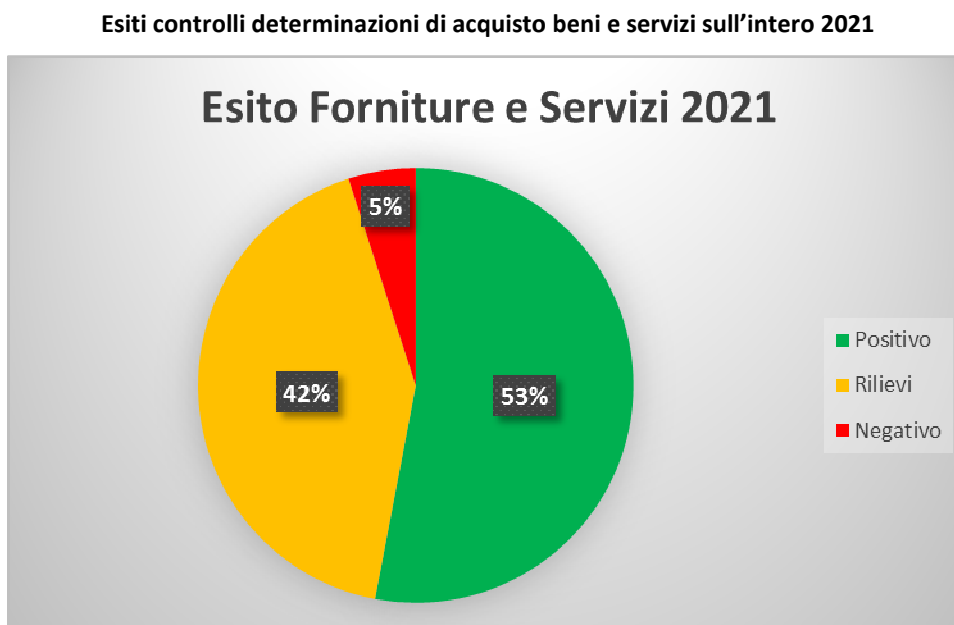
Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2021



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

4.1. Forniture e servizi

In questa categoria, nel 2021, la percentuale di controlli con esito positivo è stata consistente (53%).



Come già rappresentato nella relazione annuale 2020, si riscontra in effetti un livello qualitativo "alto" dei provvedimenti di acquisto di beni e servizi (FO.SER), risultando gli stessi ben articolati sotto molti aspetti. Nella gran parte delle determine esaminate infatti:

- è correttamente individuata la procedura di scelta del contraente consentita in base al valore dell'appalto;
- è sempre indicata la forma contrattuale scelta;
- è dato atto della preventiva verifica, con esito negativo, dell'assenza del prodotto o servizio su Mepa o in convenzione Consip;
- è correttamente acquisita la dichiarazione sull'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale a carico del Dirigente e/o del Responsabile di Posizione Organizzativa e del Responsabile del Procedimento, se diverso dall'organo che adotta l'atto,
- sono assolti correttamente gli obblighi di pubblicazione del provvedimento su Amministrazione Trasparente, di informazione del contraente circa gli obblighi derivanti dal Codice di comportamento dei dipendenti, di informativa del contraente circa il trattamento dei suoi dati personali e addirittura, in molti atti, anche l'obbligo di nomina del contraente come responsabile del trattamento quando lo stesso, in esecuzione del contratto, si trova a trattare dati personali per conto del Comune Titolare del trattamento.

Al contempo risulta parimenti piuttosto alta (42%) anche la percentuale dei provvedimenti di acquisto di beni e servizi a cui sono stati mossi rilievi. Le criticità riscontrate possono essere riassunte come segue:

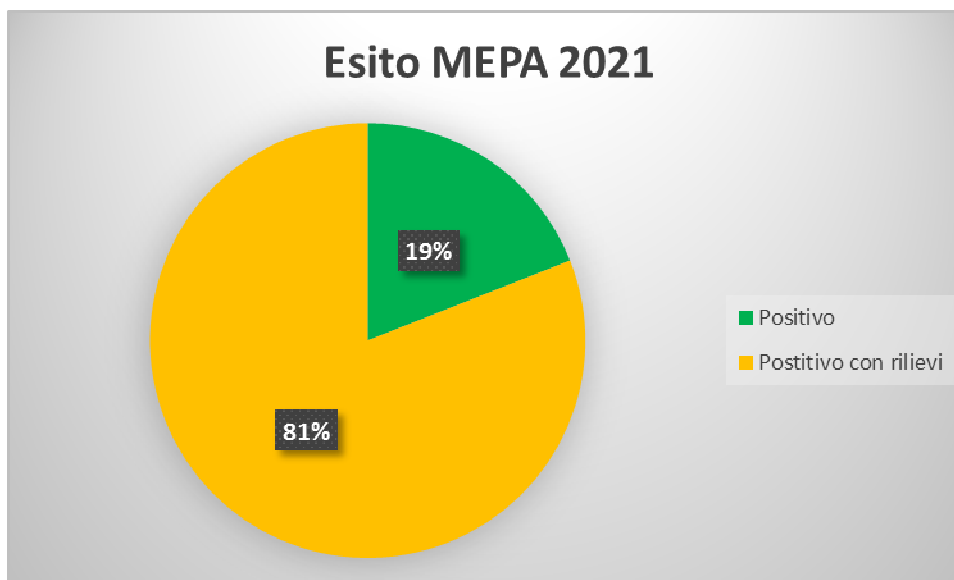
- ricorso all'affidamento diretto, seppur legittimo in ragione del modesto importo del contratto da affidare, ma non sorretto da sufficiente motivazione in ordine alla congruità del prezzo;
- non massima chiarezza negli atti in merito all'esito positivo o al compimento delle verifiche sull'assenza, a carico dell'affidatario, delle cause di esclusione ex art. 80 d.lgs 50/2016 o esecuzione delle verifiche solo in forma semplificata;
- deroga al principio di rotazione non sorretta da adeguata motivazione.

A quest'ultimo proposito si ricorda infatti che dei 43 provvedimenti esaminati in questa categoria, 17 sono stati controllati in quanto segnalati con *alert* nell'ambito del nuovo sistema di monitoraggio della rotazione. Va riconosciuto però che di questi 17 atti "*alertati*", solo per uno il controllo si è concluso con esito negativo per aver constatato l'assoluta carenza di motivazione rispetto alla scelta di affidare il contratto in deroga al principio di rotazione. 7 provvedimenti hanno ricevuto una valutazione positiva ma con rilievi perché la deroga alla rotazione è stata sì giustificata ma in modo non del tutto soddisfacente alla luce dello stringente onere motivazionale "richiesto" da ANAC nelle Linee Guida n.4 (cfr. par. 2), mentre 9 provvedimenti sono risultati in effetti compiutamente motivati in ordine alle circostanze oggettive e alle ragioni soggettive da cui si è potuto dedurre l'effettiva assenza di alternative per la stazione appaltante nella scelta del contraente. Come vedremo nel paragrafo che segue, la criticità in esame si è mostrata di portata maggiore con riguardo agli acquisiti tramite mercato elettronico o altra piattaforma informatica.

4.2 MePA

Il controllo sugli atti di acquisto di forniture e servizi effettuati tramite MePA o altra piattaforma informatica vede un 19% di atti valutati in modo pienamente positivo e il restante 81% di provvedimenti a cui sono stati invece mossi rilievi, seppur non ci siano controlli conclusi con esito negativo.

Esito controlli determinazioni di affidamento forniture e servizi tramite MePA anno 2021



I rilievi discendono, nella maggior parte dei casi, dal fatto che delle 21 determinazioni di questa categoria, di cui 20 controllate perché segnalate con *alert*, molte, avendo ad oggetto l'acquisto di beni e/o servizi di assistenza e/o manutenzione di programmi informatici, sono state "riaffidate", all'operatore economico affidatario del precedente contratto, avvalendosi della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b) n.3, sul presupposto che si trattasse di un servizio o prodotto che poteva essere fornito da un unico operatore per necessità di tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale e quindi ritenendo che l'operatore economico fosse effettivamente l'unico titolare allo sfruttamento economico del proprio prodotto e/o servizio.

Dall'esame degli atti però poi l'effettiva prova della necessità di tutelare diritti esclusivi ovvero di rispettare una privativa industriale non è stata sempre compiutamente dimostrata. Piuttosto, in diversi atti, il disposto affidamento c.d. "in unicità" è risultato essere semmai giustificato dalla c.d. *infungibilità* del prodotto o del servizio per assenza di concorrenza per motivi tecnici, e quindi fondato sui presupposti della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett b) n.2, procedura invece non richiamata nei provvedimenti controllati.

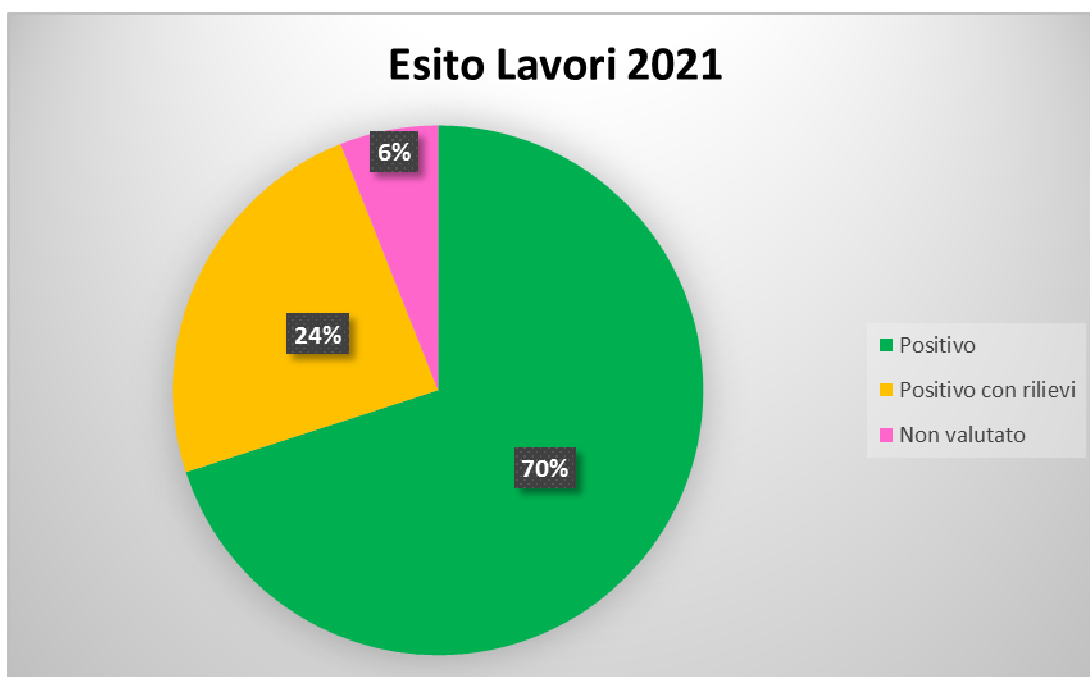
In conclusione si è rilevata, con riguardo in particolare alle procedure di acquisto di prodotti e/o servizi informatici tramite Mepa, una certa confusione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'affidamento c.d. "in unicità" e la tendenza ad un generico richiamo alla esperibilità della procedura negoziata senza bando, in ragione della mera appartenenza all'ambito dell'ICT del bene e del servizio da acquistare, non sempre supportato da adeguata motivazione in merito ai presunti motivi tecnici o alle esigenze di tutela di diritti esclusivi posti a fondamento della deroga alla regola generale dell'evidenza pubblica.

La procedura ex art. 63, comma 2, lett b) invece richiede la sussistenza di specifiche condizioni a giustificazione del “riaffidamento” allo stesso operatore economico, o perché effettivamente titolare del diritto di esclusiva (n.3), o perché unico in grado di soddisfare il bisogno dell’amministrazione con il proprio prodotto e/o servizio infungibile (n.2), condizioni che la stessa ANAC, nelle proprie Linee Guida n. 8 *“Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili”*, indica come necessarie per la legittimità degli affidamenti disposti in unicità, e che devono essere compiutamente argomentate in determina. Nei rilievi mossi agli atti in questione peraltro non si è mancato di ricordare anche che, proprio con specifico riferimento agli appalti pubblici nel settore dell’ICT, la stessa ANAC raccomanda l’adozione di accorgimenti per evitare di incorrere nelle situazioni di c.d. lock-in, ovvero in quelle situazioni in cui l’amministrazione, per le più varie ragioni, si trova costretta ad acquistare un prodotto o un servizio sempre dallo stesso fornitore.

4.3 Lavori

I controlli sui lavori nell'anno 2021, comprensivi dei pochi provvedimenti di approvazione di varianti e di lavori complementari, hanno registrato un ottimo andamento, con il 70% di esiti positivi e il 24% di esiti positivi con rilievi, nessun controllo con esito negativo e due provvedimenti (6%) non valutati perché consistiti in atti di approvazione di progetti o di procedure di gara e quindi non rientranti tra le categorie previste come da sottoporre a controllo nelle disposizioni attuative del controllo per il 2021.

Esito controlli determinazioni di affidamento lavori anno 2021



I rilievi mossi sono stati dovuti a:

- richiami un po' frettolosi alla normativa applicata e ai presupposti di fatto per la sua applicazione;
- 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 o esecuzione solo parziale delle verifiche;
- mancata acquisizione, ex art. 6 bis, della Lg. 241/90, della dichiarazione di insussistenza di conflitto di interessi da parte del Rup ove diverso dall'organo che ha adottato l'atto. In questi casi le Direzioni interessate sono state chiamate a sanare il vizio acquisendo le dichiarazioni mancanti o, se già acquisite, ad inoltrarle al Segretario Generale ed hanno tutte prontamente provveduto.

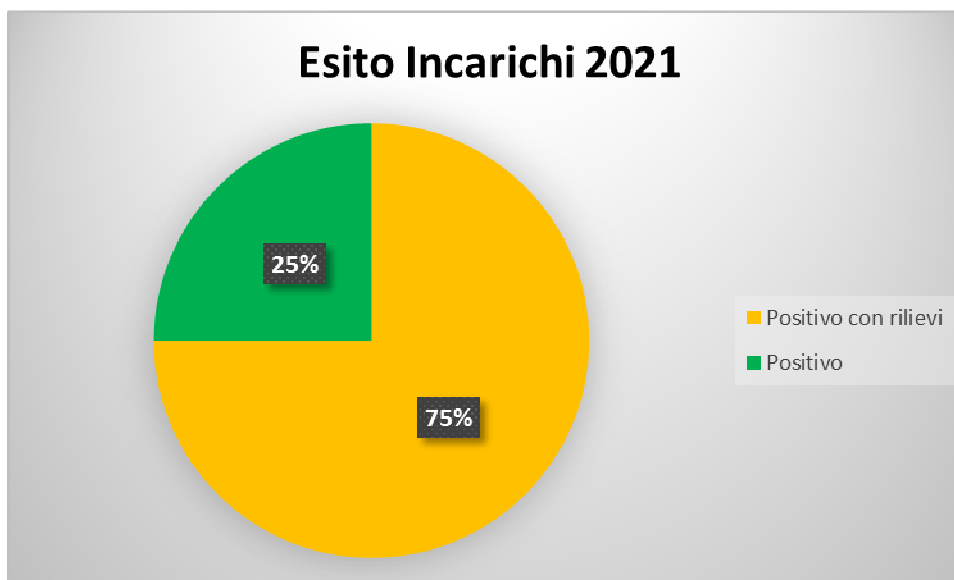
Le uniche due determinate di affidamento di lavori che sono state segnalate con *alert*, dal sistema di monitoraggio della rotazione, hanno avuto invece entrambe una valutazione pienamente positiva nel controllo di regolarità amministrativa. Infatti, oltre a risultare corrette quanto ad individuazione della procedura applicabile, complete quanto al contenuto necessario dell'atto (dichiarazioni sull'insussistenza di conflitto di interessi, adempimento degli obblighi di trasparenza, ecc.) e corredate di tutti gli allegati necessari, sono risultate anche assolutamente motivate in punto di deroga alla rotazione, in quanto entrambi affidamenti di lavori disposti nell'ambito di accordi quadro. L'*alert*, per questi due provvedimenti, è arrivato per un mero

errore di registrazione della procedura sul gestionale degli appalti *Alice suite applicativa* che segnala, con *alert*, le deroghe al principio di rotazione solo con riferimento agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate senza bando. Le procedure di affidamento sulla base di un accordo quadro invece vanno registrate come *Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione*, così che il nuovo sistema le riconosca e le scarti, non inserendole tra gli atti oggetto del monitoraggio.

4.4 Incarichi

Gli incarichi (INC), dato il ripetersi della classificazione in questa categoria di determinate di affidamento di Servizi di ingegneria e architettura (SIA), nonostante il monito contenuto nelle disposizioni attuative per l'anno 2021, vede un ben 75% degli atti valutati con rilievi.

Esito controlli sulle determinazioni di affidamento di incarichi professionali nel 2021



Come già ampiamente illustrato nel paragrafo 3.2.4, all'errore formale di classificazione dell'atto al momento del caricamento su J-Iride, però, ha sempre corrisposto un corretto inquadramento giuridico della fattispecie sostanziale e la conseguente corretta applicazione della normativa del Codice dei contratti pubblici. Ciò spiega l'assenza di controlli con esito negativo.

4.5 Bandi e Provvedimenti di erogazione di contributi

Il controllo sui 4 provvedimenti di approvazione di bandi per erogazione di contributi (BAN) ha avuto esito positivo nel 50% degli atti e positivo con rilievi nell'altro 50%. I rilievi hanno riguardato l'incompletezza della dichiarazione di insussistenza di conflitto di interessi da parte del Rup, in quanto soggetto diverso dal Dirigente che ha adottato l'atto, poi correttamente integrata.

I controlli eseguiti sulla categoria dei Provvedimenti di erogazione di contributi (CONTR), in totale 5, hanno avuto invece esito completamente positivo, rivelandosi corretti nei richiami normativi, nell'individuazione della natura ordinaria o straordinaria del contributo, nel corretto rinvio ai pertinenti obblighi di trasparenza

5. Considerazioni Finali

Anno 2021

I risultati complessivi del controllo successivo di regolarità amministrativa possono senza dubbio ritenersi soddisfacenti, con un 52% di controlli con esito positivo, un 44% di esiti positivi con rilievi e solo un 2% di esiti negativi, su un numero di atti controllati, 110, che è ulteriormente cresciuto rispetto agli anni precedenti (80 nel 2020, 73 nel 2019, 58 nel 2018 e nel 2017).

Si deve riconoscere la sempre maggiore qualità degli atti prodotti che, per la maggior parte, sono risultati curati, completi, ben motivati, rispettosi della normativa di settore, degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, attenti all'osservanza delle disposizioni impartite dall'Ufficio del Segretario Generale con circolari e, salvo rare eccezioni, anche sensibili a recepire i dettagliati rilievi inviati nei referti dei precedenti controlli di regolarità. La riscontrata importanza dialettica del controllo successivo di regolarità amministrativa, che deve essere visto dai suoi destinatari non come un adempimento formale, a posteriori, di competenza del Segretario Generale, ma come un'attività propositiva, di confronto con l'Amministrazione, diretta ad evidenziare anomalie al principale fine di proporre azioni migliorative ed indirizzare l'attività amministrativa verso percorsi di auto correzione o, nei casi più gravi, di tempestivo esercizio del potere di autotutela, è stata valorizzata anche con circolare del Segretario Generale prot. n. 6519 del 19 gennaio 2022, che sarà meglio illustrata nel paragrafo che segue, e che, ci auspichiamo, potrà dispiegare ulteriori effetti migliorativi sugli atti futuri.

E' fuor di dubbio infine che anche l'introduzione di misure organizzative a presidio del principio di rotazione abbiano indotto le Direzioni a sviluppare maggiore sensibilità e attenzione verso di esso e verso i consequenziali principi di trasparenza, pubblicità, libera concorrenza, imparzialità non discriminazione e obbligo di motivazione che dall'osservanza della rotazione traggono soddisfazione.

6. Gli strumenti d'intervento per il 2022

Alla luce degli esiti del controllo 2021, con le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità, approvate con provvedimento del Segretario generale n.461 del 22/03/2022 e nel PTPCT sono state predisposte, per il 2022, le seguenti azioni:

1. al fine di arginare il più possibile il problema dell'errore di classificazione sono state nuovamente specificate le declaratorie delle classificazioni presenti su J-iride nel campo "*Tipo Atto*";
2. al fine di assicurare un controllo più incisivo sulle determinazioni di approvazione di *Varianti in corso d'opera* (VAR) e di affidamento di *Lavori di completamento* (COMPLE), atti che, lo si ribadisce, meritano un'attenzione particolare e invece troppo spesso sfuggono al controllo perchè classificati nella più generica e numerosa categoria di atti di *Affidamenti di lavori* (LAV), si è introdotta una nuova tecnica di campionamento basata sulla ricerca anche per oggetto, e non solo per classificazione del campo *Tipo-Atto* su J-iride,
3. considerata la riscontrata efficacia dello strumento, si è deciso di confermare anche per il 2022 il controllo a tappeto di tutte le determinazioni di affidamento di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro, di lavori di importo superiore a 30.000 euro e di acquisto

tramite Mepa o altre piattaforme, che siano segnalate con l'*alert* dal nuovo sistema di monitoraggio della rotazione;

4. con circolare prot. n.6519 del 19 gennaio 2022 sono stati impartiti alle strutture suggerimenti di carattere operativo per accrescere ulteriormente la qualità e l'efficacia, anche comunicativa, degli atti prodotti e illustrati gli strumenti per ovviare, in via di autotutela, agli errori compiuti con i propri atti che siano valutati, in seno al controllo di regolarità amministrativa, in modo negativo o con rilievi;
5. alla luce del protrarsi del regime parzialmente derogatorio, apportato dal d.lg.77/2021, convertito nella Lg.108/2021, alle soglie previste dall'art.36 del Codice dei contratti pubblici per l'affidamento diretto, anche per il 2022, si è confermata la percentuale degli atti di acquisizione di beni e servizi (Fo.SER) e di affidamento di lavori (LAV) da sottoporre a controllo, nella misura già incrementata nell'analogo provvedimento adottato per l'anno 2021 (n.291 del 25/02/2021), in quanto categorie di atti direttamente interessati dalla disciplina in deroga.

Riassuntivamente per il 2022, si prevedono le seguenti misure:

CRITICITÀ	INTERVENTI
<i>Errata classificazione su Iride degli atti</i>	<p>Reinoltro alle strutture di una tabella esplicitiva delle declaratorie di classificazione in allegato alle disposizioni attuative del controllo per il 2022, adottate con provvedimento del Segretario generale.</p> <p>Introduzione, per atti di approvazione di varianti di lavori in corso d'opera e di affidamento di lavori di completamento, di una nuova tecnica di campionamento mediante ricerca, sul sistema di gestione documentale, non solo per classificazione ma anche per oggetto.</p>
<i>Presidio del rispetto del principio rotazione</i>	<p>Utilizzo elenchi di operatori laddove istituiti.</p> <p>Conferma del sistema di monitoraggio degli appalti a mezzo di <i>alert</i> e controllo successivo di regolarità amministrativa di tutti i provvedimento segnalati con <i>alert</i></p> <p>Conferma, a carico dei Dirigenti, nel PTPCT di obblighi semestrali di report da inviare al RPCT in ordine al rispetto del principio di rotazione.</p>
<i>Scarso recepimento degli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa da parte dei destinatari.</i>	Adozione di circolare prot. n. n.6519 del 19 gennaio 2022.