



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

**Controllo successivo di regolarità amministrativa
anno 2023**

Sommario

1. Natura e disciplina del controllo successivo di regolarità amministrativa	3
2. Il controllo nell'anno 2023	6
3. Il controllo straordinario sugli appalti PNRR	8
4. I numeri del controllo	10
4.1 Il controllo sugli atti esecutivi e pubblicati	11
4.2 L'analisi per tipologia	14
4.2.1 Forniture e servizi	14
4.2.2 Mepa	15
4.2.3 Lavori	16
4.2.4 Incarichi	18
4.2.5 Bandi e contributi	19
5. Risultati complessivi e per tipologia	20
5.1. Forniture e servizi	22
5.2 Mepa	23
5.3 Lavori	24
5.4 Incarichi	26
5.5 Bandi e Provvedimenti di erogazione di contributi	26
6 Risultato complessivo controlli PNRR	27
7 Considerazioni finali	31
8 Gli strumenti d'intervento per il 2024	33

1 Natura e disciplina del controllo successivo di regolarità amministrativa.

L'art. 147 *bis* del d.lgs 267/2000, recante il Testo Unico degli Enti locali (di seguito anche TUEL), come novellato dal D.Lg. 174/2012, convertito con Lg. 213/2012, con cui il legislatore ha operato un "rafforzamento" del sistema dei controlli interni, prevede che il controllo successivo di regolarità amministrativa sia svolto sotto la direzione del Segretario generale.

Questo tipo di controllo, che si inserisce nel sistema integrato dei controlli interni che, a sua volta, alimenta e supporta il sistema di valutazione della performance, 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 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;
- 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 o alla scarsa rotazione dei contraenti) che rendono necessaria l'adozione di interventi specifici, anche sotto forma di nuove misure nel successivo Piano di Prevenzione della Corruzione.

Questo tipo di controllo, come precisato nel Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa (approvato con Deliberazione di G.C. n.189 del 17/10/2012) si svolge, in ogni caso, nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale. Come disegnato dal decreto, infatti, il controllo non è mai di tipo "impeditivo" (nel senso che la rilevata non conformità dell'atto non conduce alla sua automatica rimozione) bensì "collaborativo", concretandosi nella formulazione di direttive, che lasciano però 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 infatti i suoi risultati sono utilizzati ai fini della valutazione dei dirigenti e dei dipendenti titolari di posizione organizzativa.

A norma dell'art. 147 *bis*, comma 2 del TUEL 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. Nell'ambito di questi principi, all'inizio di ogni anno il Segretario generale detta disposizioni attuative, con cui vengono definite le modalità di scelta degli atti da sottoporre a controllo.

L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa ha preso formale avvio nel Comune di Pisa nel 2013, con varie tecniche di analisi dei provvedimenti (dal controllo che fu definito "a tappeto", al controllo per interventi complessi) per arrivare, nel 2014, all'adozione del 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 ad una specifica funzionalità implementata 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, scelta bloccante 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 all'epoca dell'avvio dell'estrazione informatizzata, con nota del Segretario Generale prot. n. 38736 del 16 maggio 2016 fu predisposta e inoltrata alle Direzioni una tabella esplicativa della classificazione degli atti che, nel 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 precedenti controlli. I provvedimenti del Segretario Generale Direzione 01/461 del 22 marzo 2022 e Direzione 01/ 94 del 23 gennaio 2023, contenenti le disposizioni attuative del controllo per gli anni relativi, ha riportato nuovamente, in allegato, la suddetta tabella esplicativa richiamando l'attenzione delle Direzioni alla corretta classificazione degli atti.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è svolto su quelle categorie di atti (ritenute meritevoli di maggiore attenzione, dato il loro maggiore riflesso sull'attività dell'Ente e sulla spendita di denaro pubblico. Si tratta di incarichi di lavoro autonomo, acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro, acquisti tramite Mepa, affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro, varianti di lavori, lavori complementari/supplementari, bandi per l'erogazione di contributi, provvedimenti di erogazione di contributi.

La percentuale di atti da esaminare, per ciascuna delle categorie sopra menzionate, è stabilita annualmente nelle disposizioni attuative del Segretario generale, tenendo conto dei risultati dei controlli degli anni precedenti e dell'eventuale intervento di modifiche normative e/o regolamentari che possano impattare sulla disciplina di talune delle suddette categorie di atti. Il numero di atti da controllare è generalmente aumentato per quelle categorie che, avendo presentato maggiori criticità o essendo state interessate da modifiche normative e/o regolamentari, rendono opportuno un più attento monitoraggio in ordine al corretto recepimento delle modifiche intervenute da parte delle Direzioni.

Sempre nell'ambito dell'autonomia organizzativa del Segretario generale, dal 2021 la tecnica del controllo a campione mediante estrazione casuale è stata affiancata dal **controllo integrale** degli atti di acquisto di forniture e servizi, compresi quelli di acquisto su Mepa, di importo superiore a 5.000 euro e di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro che siano stati segnalati con *"alert"* dal sistema di monitoraggio della rotazione. Questo sistema è stato implementato sul programma gestionale degli Appalti, *Alice suite applicativa*, e condiviso con le strutture con Circolare del Segretario generale prot. n.58415 del 24 giugno 2020 recante appunto *"Disposizioni per garantire il rispetto del principio di rotazione negli affidamenti e nelle procedure concorrenziali semplificate..."* al fine di verificare che gli affidamenti disposti in deroga al principio della rotazione siano supportati da adeguata motivazione.

L'attività di controllo viene documentata attraverso la compilazione di un referto, una scheda controllo con campi pertinenti rispetto alla tipologia di provvedimento da controllare, che riporta l'esito del controllo ed è corredato di rilievi, raccomandazioni e osservazioni indirizzate al dirigente e al responsabile titolare di posizione organizzativa, ora Funzionario Elevata qualificazione, che ha adottato l'atto. Le schede sono state modificate nel tempo, per recepire le modifiche normative intervenute.

Sempre con riguardo alle modalità organizzative del 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 richiesta 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 Funzionario EQ) può inoltrare una richiesta motivata di revisione dell'esito del controllo al Segretario Generale, potendo anche richiedere un colloquio diretto (*audit*). 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 o dirigente o responsabile di posizione organizzativa dell'Ente. I dirigenti e i responsabili titolari di p.o. ne restano comunque 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, come già detto, 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 2023

Anche nel 2023 è stato confermato di affiancare, all'estrazione casuale informatizzata degli atti da controllare, anche il controllo integrale degli atti di affidamento di servizi e forniture, anche tramite Mepa, di importo superiore a 5.000 euro e di lavori di importo superiore a 30.000 euro, segnalati con *alert* al fine di monitorare il rispetto del principio di rotazione.

Quest'ultimo, che nella vigenza del D.Lgs 50/2016 era solo enunciato, precisamente agli artt. 36 e 63, comma 6 ed attuato attraverso linee guida Anac, trova ora compiuta disciplina direttamente nell'art. 49 del D.Lgs 36/2023, nuovo Codice dei contratti pubblici. E' un principio di diritto interno, relativo alle gare sotto soglia, strumentale all'attuazione dei principi, di matrice comunitaria, dell'imparzialità, della libera concorrenza e non discriminazione e risponde all'esigenza di assicurare il confronto concorrenziale in un settore, quello appunto delle gare sotto soglia, in cui maggiore è il rischio del consolidarsi di posizioni di rendita anticoncorrenziale, in altri termini di privilegio, a favore di operatori che già sono, o sono stati, aggiudicatari di contratti da parte della stazione appaltante. Mira ad impedire 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.

Anac, nelle Linee guida n.4, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018 e con delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019, sotto la vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici, aveva definito il principio di rotazione come il "divieto" - nel caso in cui due successivi affidamenti, disposti nell'arco temporale di tre anni solari, avessero ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categorie di opere o nello stesso settore di servizi - di far partecipare alla procedura, di affidamento del secondo contratto, sia il contraente uscente dall'affidamento immediatamente precedente sia l'operatore economico invitato all'affidamento immediatamente precedente, seppur non affidatario. Già nelle stesse Linee Guida sopra richiamate si riconosceva questo principio come non di carattere assoluto, non si escludeva la possibilità di affidare, o rivolgere l'invito, al contraente uscente, purché tale deroga, di carattere eccezionale, fosse supportata da una stringente motivazione legata a 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 risultasse inevitabile il riaffido o il reinvito, o a 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.

Con il d.lgs 36/2023, che si applica agli affidamenti disposti a partire dal 1 luglio 2023, il principio di rotazione viene "normato" direttamente nel codice in maniera un po' meno stringente. E' infatti confermato il divieto di reinvito al contraente uscente, e la possibilità di deroga solo ove si abbia la contemporanea sussistenza dei 3 presupposti, concorrenti e non alternativi, sopra elencati: struttura del mercato, effettiva assenza di alternative e accurata esecuzione del precedente contratto, dei quali, il responsabile del procedimento, dovrà dare compiutamente atto nella motivazione. Sempre in continuità con quanto già espresso nelle Linee Guida 4, è confermato altresì

che il principio di rotazione non si applichi né alle procedure aperte, né alle negoziate senza previa pubblicazione di bando di gara quando l'indagine di mercato è stata aperta a tutti gli operatori per quella categoria di opere, servizi o merceologica.

Diversamente dal regime previgente, invece, il principio di rotazione ora non riguarda più gli inviti - fermo il divieto di reinvio al contraente uscente - potendo la stazione appaltante reinvitare tutti gli operatori già inviati alla precedente procedura che non siano risultati aggiudicatari. Inoltre nel nuovo codice non si fa alcun riferimento al triennio, indicato nelle Linee Guida, ma si parla solo di divieto di due affidamenti consecutivi ed il limite al di sotto del quale il principio di rotazione non si applica è infine innalzato da 1.000 a 5.000 euro.

Come già esposto nella relazione annuale relativa all'esito dei controlli 2022, il Comune di Pisa, in adempimento di quanto previsto nel *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), ha adottato varie misure a presidio del rispetto di questo principio:

1. la costituzione di elenchi di operatori che 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. Gli elenchi esistono per le procedure negoziate di affidamento di lavori di importo uguale o superiore a 150.000 e inferiore a 350.000 e di importo uguale o superiore a 350.000 e inferiore a 1.000.000 di euro (secondo le fasce previste dall'art. 36, comma 2, lett c) e c bis del d.lgs 50/2016 per la procedura negoziata) e per le procedure di 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);
2. 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), una funzionalità nel programma di gestione degli appalti "*Alice suite applicativa*" che consente, a monte, ovvero prima di procedere all'affidamento, alle Direzioni di ricostruire gli inviti e le aggiudicazioni avute da un operatore per capire se sia o meno idoneo a ricevere un nuovo invito o un affidamento ed a valle, ad un gruppo di lavoro facente capo al Segretario generale nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza di monitorare gli affidamenti disposti in deroga alla rotazione attraverso l'invio di un *alert*.

A seguito dell'implementazione di questo sistema di monitoraggio della rotazione, a partire dalle disposizioni attuative del controllo per l'anno 2021 (provvedimento del Segretario Generale Direzione 01/291 del 25 febbraio 2021), le determinazioni di acquisizione di beni e servizi, anche tramite Mepa o altra 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), *alertate*, sono assoggettate tutte a controllo di regolarità al fine di verificare se la disposta deroga alla rotazione sia supportata o meno da adeguata motivazione, nei termini sopra illustrati o se siamo in presenza di procedure (come gli affidamenti "in unicità" di servizi e/o prodotti infungibili o contratti attuativi di convenzioni Consip o di convenzioni quadro) che legittimamente consentono il riaffidamento della commessa allo stesso contraente.

Il controllo a campione mediante estrazione resta dunque solo per le altre categorie di atti e, per queste categorie incluse nel monitoraggio della rotazione (affidamento di lavori, servizi e forniture), solo nel caso in cui il numero di atti segnalati con *alert* sia inferiore rispetto alla percentuale di atti da controllare stabilita dal Segretario generale nel proprio provvedimento annuale.

Le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2023, di cui al già richiamato Provvedimento del Segretario generale Direzione 01/94 del 23/01/2023 hanno confermato il controllo integrale degli atti "alertati" e le stesse tipologie e relative percentuali di atti da sottoporre a indagine a campione previste nell'analogo provvedimento emanato per l'anno 2022, come segue:

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	20%
MePA	acquisizione di forniture e servizi attraverso mercato elettronico o piattaforma informatica	10%
LAV	affidamento di lavori di importo superiore a € 30.000,00	20%
VAR	approvazione di varianti di lavori in corso d'opera	10%
COMPLE	affidamento di lavori complementari	10%
BAN	Provvedimenti di approvazione di bandi per erogazione di contributi o 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. Il controllo straordinario sugli appalti PNRR

Al controllo successivo di regolarità "ordinario" sopra descritto le disposizioni attuative del controllo per il 2023 (di cui al Provvedimento del Segretario generale Direzione 01/94 del 23/01/2023), hanno previsto che fosse affiancato anche un controllo "straordinario" sugli atti adottati per l'attuazione dei progetti del PNRR.

Il PNRR per l'Italia, approvato con Decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021, ha tracciato gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che il Paese intende realizzare, grazie all'utilizzo dei fondi europei di Next Generation EU, per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia.

Il d.lg n.77 del 31/5/2021, convertito con modificazioni nella Lg. 108 del 29/7/2021, ha indicato il modello di *governance* del PNRR, individuando negli Enti locali i soggetti Attuatori degli interventi, di cui sono titolari le Amministrazioni centrali, responsabili dell'attuazione e del raggiungimento dei risultati di ciascuna misura, declinati in termini di *target* e *milestones*, quale condizione per l'ottenimento del finanziamento da parte della Unione Europea.

Come previsto dalle Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n.21 del 14/10/2021, n. 9 del 10/2/2022 e n. 30 dell'11 agosto 2022, i soggetti Attuatori assumono, tra gli altri, anche obblighi specifici di controllo della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e delle spese, da garantirsi attraverso lo svolgimento dei controlli ordinari previsti dalla normativa nazionale vigente, tra i quali appunto rientra il controllo successivo di regolarità amministrativa di competenza del Segretario generale.

Sebbene l'indicazione ministeriale potesse far ritenere sufficiente inserire gli atti di attuazione del PNRR nell'ambito dei controlli ordinari, si è preferito dedicare a questa categoria di atti un controllo

“straordinario”, temporalmente più vicino rispetto alla data di adozione degli atti gestionali, per consentire, ove necessario, l’attivazione di tempestivi eventuali correttivi, esteso ad una percentuale di atti più consistente rispetto a quelle stabilite per il controllo ordinario e soprattutto dedicato anche alla verifica del rispetto dei particolari obblighi imposti dalla normativa PNRR.

In particolare, con le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa 2023, approvate con il più volte ricordato provvedimento del Segretario generale Direzione 01/94 del 23/01/2023, si è previsto di sottoporre a controllo straordinario PNRR i seguenti atti, adottati in attuazione dei progetti del PNRR: determine a contrarre, determine di affidamento di lavori, di servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura, determine di acquisto di forniture, determine di modifica dei contratti durante il periodo di efficacia per lavori servizi e forniture supplementari e/o per varianti, determine di nomina dei membri delle commissioni giudicatrici in caso di gare con OEV, determine di autorizzazione al subappalto.

Delle suddette tipologie di atti si è stabilito di controllarne un campione pari almeno al 50%, scelto mediante estrazione informatizzata sul programma di gestione documentale, con una periodicità mensile. Al fine di semplificarne la loro ricerca, è stata creata, sul gestionale, una categoria di atti, individuata con la sigla *PNRR*, che le Direzioni sono state chiamate ad utilizzare per la classificazione di tutti gli atti adottati per l’attuazione dei progetti del PNRR al momento del loro caricamento sul programma.

Gli atti PNRR sono stati controllati secondo dei parametri indicati in una check-list, che è stata portata a conoscenza delle Direzioni in allegato alle stesse disposizioni attuative 2023, elaborata alla luce delle check-list suggerite dai Ministeri titolari degli interventi e richieste per la futura rendicontazione dei progetti ammessi a finanziamento.

La check-list del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti PNRR mira a verificare, per quanto possa emergere dall’atto, oltre al rispetto della normativa appalti, delle norme del TUEL in materia di contrattualistica pubblica, degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, con un *focus* specifico sul conflitto di interesse, anche la rispondenza della procedura ai diversi obblighi e pregiudizialità imposte dal PNRR ovvero il principio del non arrecare un danno significativo all’ambiente, c.d. DNSH (*Do not significant harm*), il contributo al tagging clima e al tagging digitale, i principi trasversali della parità di genere, della protezione e valorizzazione del lavoro giovanile. Al termine di ogni quadrimestre è stato elaborato un *focus* riepilogativo dell’esito del controllo successivo di regolarità amministrativa “straordinario”, che è stato trasmesso al Sindaco, all’OIV, a tutti i Dirigenti e pubblicato nella pagina web Regolarità Amministrativa del Segretario Generale del sito istituzionale, accessibile anche dalla sezione “Dati Ulteriori” di Amministrazione trasparente.

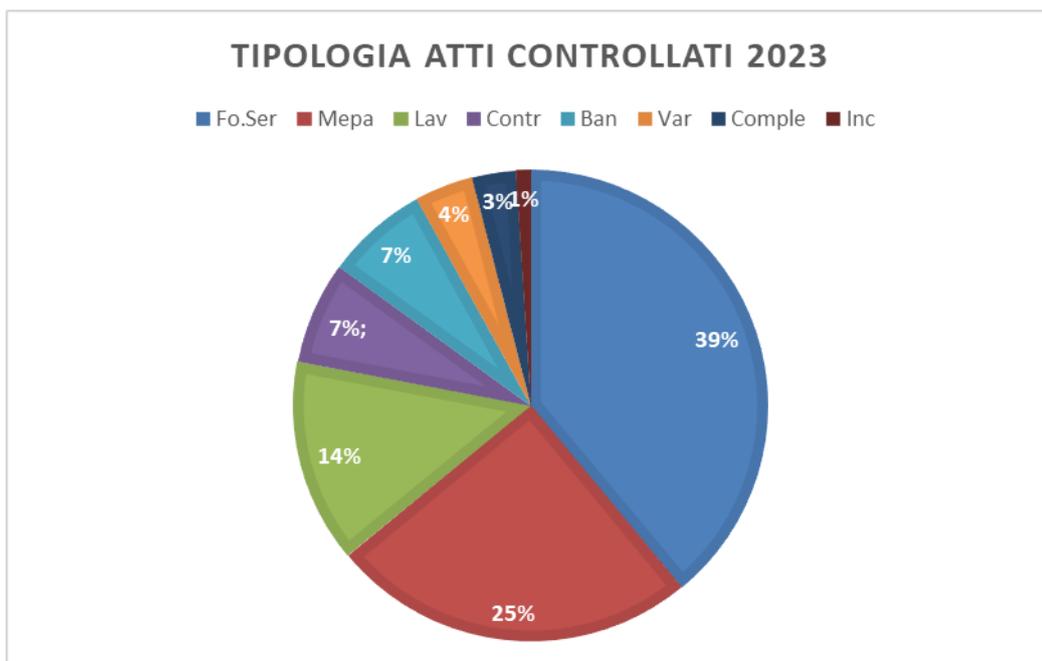
Nei paragrafi 4 e 5 sono illustrati gli esiti del controllo “ordinario”, ai fini del referto annuale sul sistema dei controlli interni da trasmettere alla Corte dei Conti a norma dell’art. 148 del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs 267/2000). Il paragrafo 6 della presente relazione sarà invece dedicato al risultato complessivo del controllo eseguito sugli adottati in attuazione del PNRR.

4. I numeri del controllo.

In totale, nel 2023, le determinazioni appartenenti alle categorie di atti da controllare, sono state complessivamente 423. Il totale controllato, ottenuto applicando alle varie categorie le percentuali previste nelle disposizioni attuative e considerando tutte le determinazioni di acquisto di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro, di acquisizione tramite mercato elettronico o piattaforma informatica e di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro segnalate con *alert*, che sono state complessivamente 27 è stato di n. **72** atti così suddivisi:

Tipologia	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	
Incarichi	0	0	1	1
Forniture e Servizi	7	9	12	28
MePA	9	4	5	18
Lavori	1	2	7	10
Lavori di completamento	1	0	1	2
Varianti in corso d'opera	1	1	1	3
Bandi contribuiti	2	1	2	5
Contributi	2	2	1	5
TOTALE ATTI	23	19	30	72

Tipologia delle determinazioni analizzate nel 2023



Nel 2023, nel campione estratto, non si sono registrati gli errori di classificazione ripetutamente segnalati negli anni precedenti con riguardo sia alla categoria dei Servizi di ingegneria e architettura (SIA), spesso erroneamente classificati come atti di conferimento di incarichi di lavoro autonomo (INC), che alle categorie delle Varianti di lavori in corso d'opera (VAR) e dei Lavori complementari/supplementari (COMPLE), in passato raramente estratte perché inserite, al momento del loro caricamento su J-Iride, nella più ampia e generica categoria degli affidamenti di lavori.

Le disposizioni attuative sul controllo di regolarità amministrativa impartite negli anni precedenti avevano ribadito in modo chiaro le declaratorie delle singole categorie di atti e richiamato a più riprese l'attenzione delle Direzioni sulla rilevanza, non tanto formale ma sostanziale, della corretta classificazione dei provvedimenti e sull'importanza del suo rispetto. Queste, unite ai rilievi mossi a questo proposito nei referti del controllo ai singoli dirigenti o funzionari Eq interessati, sembrano aver finalmente aiutato a superare questa criticità.

4.1 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

Il controllo successivo di regolarità amministrativa si svolge 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, su impulso 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 l'atto è comunque efficace, ma esigenze di trasparenza e di conoscibilità, anche ai fini della decorrenza del termine per eventuali impugnazioni, prevedono di pubblicarlo all'albo pretorio.

Con riguardo all'esecutività, in sede di controllo successivo di regolarità si è sempre andati a verificare se tra la data di adozione degli atti e la data di apposizione del visto di regolarità contabile da parte del Responsabile dei servizi finanziario, ovviamente per le determine che comportano impegno di spesa, intercorresse una distanza temporale superiore a 30 giorni, ritenendola in tal caso una criticità da approfondire. Nel 2023, come si evince dalla tabella sottostante, tale distanza maggiore di 30 giorni si è riscontrata in soli 3, dei 72 atti esaminati (evidenziati in rosso nella tabella sottostante), confermando il dato non più preoccupante, rispetto agli anni pregressi, già rilevato nel 2021 e nel 2022. La ragione di tale distanza si spiega solitamente in ragione della maggiore complessità della verifica dei presupposti di regolarità contabile e non a caso ha interessato l'affidamento di incarico esterno, a norma dell'art.7, comma 6, del d.lgs 165/2001, essendo atto sottoposto a una normativa stringente quanto a presupposti normativi, e obblighi di trasparenza implicazioni contabili che ne discendono e una variante in applicazione del decreto "aiuti" sul caro materiali che ha evidentemente richiesto una fase istruttoria più lunga.

Anche la pubblicazione delle determinazioni all'albo pretorio, rispetto alla data di apposizione del visto di regolarità contabile, è avvenuta tardivamente in due soli casi (evidenziati in giallo nella tabella sottostante).

Possiamo concludere, a questo proposito che, salvo casi sporadici, i provvedimenti percorrono generalmente un iter lineare, in ragione della loro correttezza e completezza, con la dovuta attenzione, da parte dei Responsabili, anche agli obblighi di pubblicità e trasparenza degli atti.

Tipologia atto	Data determina	Esecutività	Pubblicazione
Fo.SER.	30/01/2023	01/02/2023	01/02/2023
Fo.SER.	28/03/2023	29/03/2023	30/03/2023
Fo.SER.	31/03/2023	19/04/2023	20/04/2023
Fo.SER.	03/04/2023	24/04/2023	06/06/2023
Fo.SER.	14/04/2023	04/05/2023	04/05/2023
Fo.SER.	18/04/2023	26/04/2026	26/04/2026
Fo.SER.	26/04/2023	27/04/2023	27/04/2023
Mepa	10/01/2023	28/01/2023	01/02/2023
Mepa	10/01/2023	28/01/2023	01/02/2023
Mepa	13/01/2023	28/01/2023	31/01/2023
Mepa	23/01/2023	28/01/2023	31/01/2023
Mepa	23/01/2023	28/01/2023	01/02/2023
Mepa	25/01/2023	28/01/2023	31/01/2023
Mepa	07/03/2023	08/03/2023	08/03/2023
Mepa	21/03/2023	27/03/2023	27/03/2023
Mepa	28/03/2023	18/04/2023	20/04/2023
LAV	12/04/2023	25/05/2023	25/05/2023
VAR	31/01/2023	02/05/2023	02/05/2023
COMPLE	19/04/2023	19/04/2023	19/04/2023
BAN	10/01/2023	17/01/2023	17/01/2023
BAN	06/04/2023	06/04/2023	06/04/2023
CONTR	16/01/2023	16/01/2023	16/01/2023
CONTR	14/04/2023	19/04/2023	19/04/2023
Fo.SER	04/05/2023	04/05/2023	05/05/2023
Fo.SER	17/05/2023	25/05/2023	25/05/2023
Fo.SER	25/05/2023	30/05/2023	30/05/2023
Fo.SER	29/05/2023	30/05/2023	30/05/2023
Fo.SER	29/05/2023	07/06/2023	08/06/2023
Fo.SER	09/05/2023	09/05/2023	09/05/2023
Fo.SER	22/06/2023	22/06/2023	22/06/2023
Fo.SER	31/07/2023	07/08/2023	07/08/2023
Fo.SER	25/08/2023	30/08/2023	01/09/2023
Mepa	12/07/2023	08/06/2023	08/06/2023
Mepa	18/07/2023	19/07/2023	20/07/2023
Mepa	25/07/2023	07/08/2023	08/08/2023
Mepa	27/07/2023	07/08/2023	08/08/2023
LAV	03/07/2023	10/07/2023	11/07/2023
LAV	28/08/2023	07/09/2023	07/09/2023

VAR	24/07/2023	17/08/2023	21/08/2023
BAN	25/08/2023	29/08/2023	30/08/2023
CONTR	22/05/2023	25/05/2023	25/05/2023
CONTR	01/06/2023	07/06/2023	07/06/2023
INC	20/10/2023	21/11/2023	04/01/2024
Fo.SER	06/09/2023	14/09/2023	14/09/2023
Fo.SER	11/09/2023	24/09/2023	26/09/2023
Fo.SER	12/09/2023	14/09/2023	14/09/2023
Fo.SER	13/09/2023	24/09/2023	26/09/2023
Fo.SER	17/10/2023	29/10/2023	30/10/2023
Fo.SER	18/10/2023	12/11/2023	13/11/2023
Fo.SER	27/10/2023	11/11/2023	13/11/2023
Fo.SER	30/10/2023	09/11/2023	10/11/2023
Fo.SER	13/11/2023	06/12/2023	12/12/2023
Fo.SER	29/11/2023	29/12/2023	29/12/2023
Fo.SER	18/12/2023	29/12/2023	29/12/2023
Fo.SER	18/12/2023	29/12/2023	29/12/2023
MEPA	05/09/2023	14/09/2023	15/09/2023
MEPA	12/09/2023	24/09/2023	26/09/2023
MEPA	19/09/2023	25/09/2023	05/10/2023
MEPA	30/11/2023	19/12/2023	22/12/2022
MEPA	13/12/2023	19/12/2023	22/12/2023
LAV	11/10/2023	16/10/2023	17/10/2023
LAV	12/10/2023	18/10/2023	18/10/2023
LAV	20/10/2023	03/11/2023	03/11/2023
LAV	25/10/2023	11/11/2023	13/11/2023
LAV	12/09/2023	12/09/2023	12/09/2023
LAV	27/11/2023	01/12/2023	01/12/2023
LAV	30/11/2023	04/12/2023	04/12/2023
VAR	14/09/2023	28/09/2023	28/09/2023
COMPLE	20/09/2023	24/09/2023	25/09/2023
BAN	07/12/2023	26/12/2023	27/12/2023
BAN	18/12/2023	19/12/2023	19/12/2023
CONTR	18/12/2023	18/12/2023	18/12/2023

4.2 L'analisi per tipologia.

Di seguito si riporta l'analisi delle tipologie di atti sottoposte al controllo.

4.2.1 Forniture e servizi

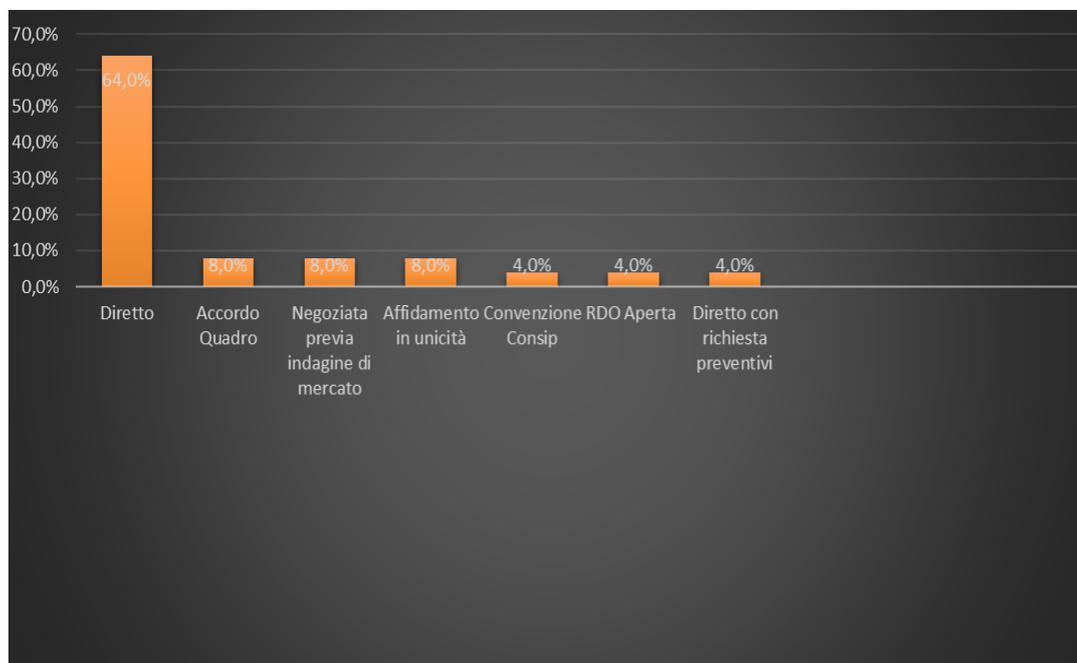
Il sistema di gestione documentale J-Iride, nell'anno 2023, vede caricate nella categoria *Acquisizione di Forniture e Servizi* di importo superiore a 5.000 euro n.150 determine delle quali ne sono state controllate 28. Di queste 9 sono state segnalate con *alert* nell'ambito del sistema di monitoraggio della rotazione e quindi automaticamente inserite negli atti da controllare, le altre 19 sono state selezionate mediante estrazione informatizzata sul sistema di gestione documentale.

L'importo complessivo degli atti controllati in questa categoria ammonta ad € 822.100 per un importo medio di € 32.884.

Con riguardo alle modalità di scelta del contraente, l'acquisto di forniture e servizi è avvenuto mediante affidamento diretto "puro" nel 64% dei casi. Il dato era prevedibile essendo questa modalità di scelta del contraente ormai definitivamente incoraggiata dall'evidente *favor* del legislatore a snellire e semplificate al massimo le procedure sotto soglia. Anticipato già nei decreti "*semplificazioni*" (D.Lg 76/2020) e "*semplificazioni bis*" (D.Lg 77/2021), che dovevano avere un applicazione "a tempo", l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto "puro" sino a 140.000 euro è ormai cristallizzato e divenuto strutturale nel Nuovo Codice dei contratti pubblici (d. lgs 36/2023, art. 50) che si applica alle procedure disposte dal 1 luglio 2023.

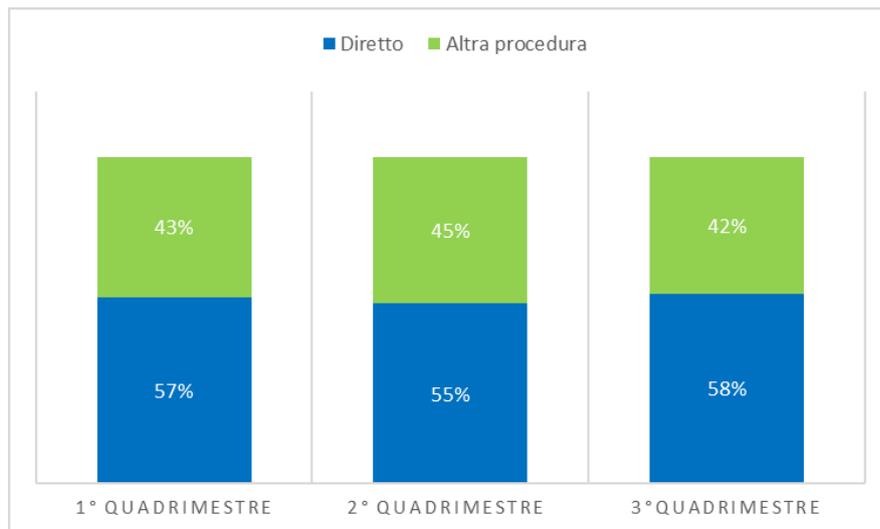
Il residuo 36% dei contratti di acquisto di beni e servizi forniture è stato affidato a seguito di procedure tra loro diverse, rappresentate nel grafico che segue.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi analizzate nel 2023



La distribuzione dell'affidamento diretto è uniforme sui tre quadrimestri perché, come appena rilevato, su questo aspetto l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici ha solo confermato le previsioni della normativa emergenziale

Affidamento diretto utilizzato per acquisto di beni e servizi nei tre quadrimestri del 2023



4.2.2. MePA

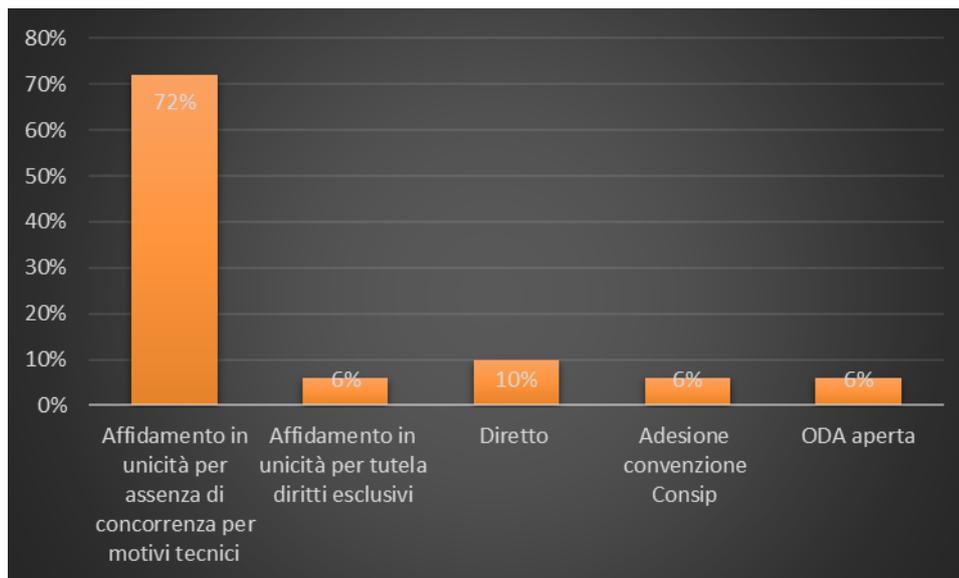
Nel 2023 nella categoria “MePA” risultano dal programma di gestione documentale 118 determine di acquisto di beni e servizi, ne sono state controllate 18, quindi più del 10% previsto dalle disposizioni attuative in quanto tutte sono state segnalate con *alert* dal sistema di monitoraggio della rotazione. L’importo complessivo dei 18 affidamenti effettuati tramite Mepa, è stato, iva esclusa, di € 538.170 circa per un importo medio di € 29.900.

La ragione dell’elevato numero di “*alert*” in questa categoria si spiega con il fatto che oltre il 70% degli atti controllati sono provvedimenti di acquisto di prodotti e/o servizi di assistenza e manutenzione di applicativi software e hardware disposti “*in unicità*”, attraverso la procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara consentita, dall’art. 63, comma 2 lett b) del d.lgs 50/2016, o perché la concorrenza risultava assente per motivi tecnici (ex art. 63, comma 2, lett b), n.2) o perché prodotti e/o servizi che potevano essere forniti unicamente da un operatore per ragioni di tutela di diritti esclusivi (ex art. 63, comma 2, lett b), n.3). Questa procedura dell’affidamento c.d. “*in unicità*” per le procedure avviate dopo il 1 luglio 2023 trova ora analoga disciplina nel corrispondente art. 76, comma 2, lett b) numeri 2 o 3 del nuovo Codice dei contratti.

Nel restante 30% degli atti segnalati con *alert*, come vedremo nel paragrafo dedicato agli esiti per questa tipologia, dall’esame degli stessi è risultato che il riaffidamento al precedente operatore c’è stato ma non si è sostanziato in una deroga al principio di rotazione, trattandosi dell’affidamento di un contratto attuativo di una Convenzione Consip o di un accordo quadro, o del riaffidamento al contraente uscente in esito ad una procedura aperta. Solo in due atti c’è stata l’espressa volontà di derogare al principio di rotazione, ma è stata accompagnata da una motivazione ritenuta adeguata.

Alla luce di quanto sopra si riassumono nel grafico che segue le modalità di scelta del contraente per questa categoria di atti.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di acquisto su Mepa analizzate nel 2023



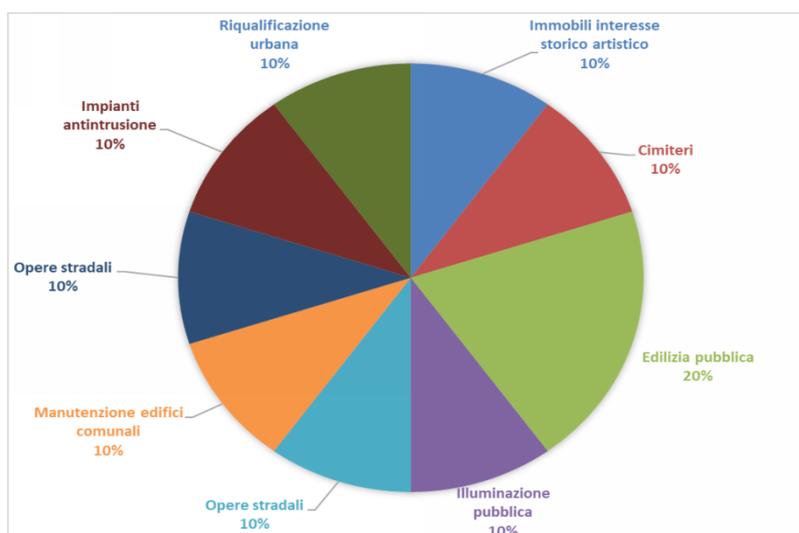
4.2.3. Lavori

Nel 2023, sul sistema di gestione documentale J-ride, sono risultate caricate nella categoria Affidamenti di Lavori di importo superiore a 30.000 euro 52 determinazioni, un numero piuttosto basso ma che si spiega alla luce dell'istituita categoria PNRR in cui dovevano correttamente essere classificati separatamente tutti gli affidamenti di lavori disposti in attuazione del PNRR.

Dei 52 provvedimenti sopra ricordati ne sono state controllati 10, pari al 20 %, per un importo complessivo di € 1.868.486 ed un importo medio di euro € 186.848 di cui nessuna segnalata con alert.

Il quadro degli interventi emerso dal campione estratto si delinea come illustrato nel grafico che segue.

LLPP - Ripartizione delle determinazioni analizzate sulla base dell'oggetto dell'intervento anno 2023

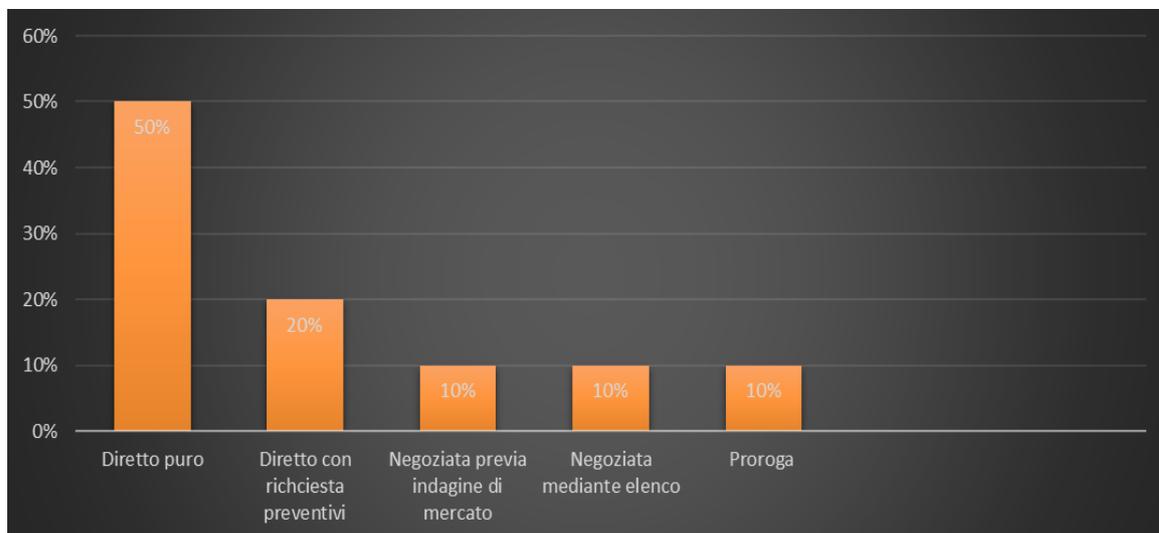


Per quanto attiene alle modalità di affidamento dei contratti, dagli atti campionati risulta che nel 2023 si è fatto ricorso all'affidamento diretto "puro" nel 50% dei casi, il restante 50% è ripartito tra

affidamenti diretti preceduti da richieste di preventivi e procedure negoziate, previa consultazione degli elenchi istituiti dall'Ente o previa indagine di mercato.

E' stato poi estratto anche un atto di proroga.

Procedura di gara utilizzata nelle determinazioni di affidamento lavori analizzate nel 2023

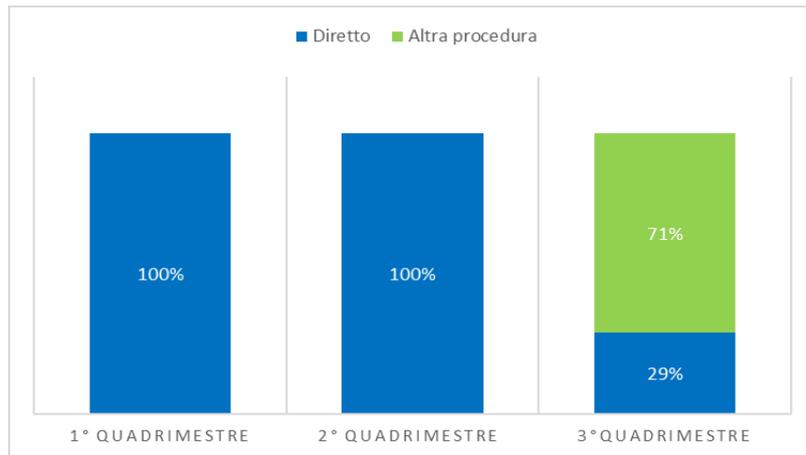


Sull'esito prevedibile rappresentato dal grafico si estendono le considerazioni già svolte per l'affidamento di forniture e servizi circa il forte impulso dato, nel primo semestre dell'anno, alla possibilità di ricorrere all'affidamento diretto "puro" grazie alla proroga dell'efficacia temporale della decretazione d'urgenza emanata per fronteggiare la fase emergenziale e, a decorrere invece dal 1 luglio 2023, dalla trasposizione come regime ordinario delle varie disposizioni "acceleratorie" nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

Nei referti del controllo non si manca comunque di ricordare che il ricorso all'affidamento diretto "puro", seppur legittimo, non esonera dall'obbligo di motivare in merito al rispetto del principio di rotazione, 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 e infine 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, deve essere attestata attraverso l'elaborazione di una perizia di stima o il confronto di preventivi di spesa, da ritenersi comunque una buona pratica da seguire in ossequio al principio generale di concorrenza.

Il grafico che segue illustra la distribuzione dell'affidamento diretto sui tre trimestri e va letto tenendo conto che il numero più consistente di determine di affidamento di lavori (7 su 10) è stato estratto nel terzo quadrimestre, probabilmente in ragione del fatto che nei primi due quadrimestri dell'anno le Direzioni sono state assorbite prevalentemente dall'adozione degli atti necessari all'attuazione del PNRR, ai quali sarà dedicato il paragrafo 6.

Affidamento diretto utilizzato per lavori nei tre quadrimestri del 2023



In merito ai provvedimenti di modifica del contratto durante il periodo di efficacia sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa secondo quanto disposto dal Segretario Generale con provvedimento n. 94 del 23/01/2023, ovvero *provvedimenti di approvazione di varianti in corso d'opera (VAR)* e *provvedimenti di affidamento di lavori complementari* (o supplementari), il problema, rilevato in passato, della scarsità di atti non classificati correttamente in queste categorie al momento del loro caricamento sul sistema, ma inseriti nella più generica e ampia categoria degli *Affidamenti di lavori* non si è mostrato della stessa entità.

Sono risultati caricati su su J-Iride 18 provvedimenti di *Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera (VAR)*, elevati a 22 a seguito di una ricerca per oggetto, di cui ne sono stati controllati 3, e 2 provvedimenti di *Affidamento di Lavori di completamento (COMPLE)*, numero confermato anche a seguito di una ricerca per oggetto che non ha dato ulteriori risultati, che sono stati controllati entrambi, per un totale di 5 atti.

4.2.4 Incarichi

Sembra definitivamente rientrata anche la criticità del frequente errore di classificazione come *Affidamento di incarichi professionali* degli atti di affidamento dei *Servizi di ingegneria ed architettura*, c.d. SIA. Le Direzioni, sicuramente a seguito dei numerosi rilievi mossi nei referti del controllo di volta in volta inviati ai responsabili e grazie ai numerosi moniti inseriti in atti di portata più 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 nelle disposizioni attuative del controllo di regolarità sia per il 2021 che per il 2022, sembrano ormai aver definitivamente recepito che i SIA sono meri atti di *acquisizione di servizi* (categoria Fo.SER), sottoposti alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, ai quali non si applica la più stringente disciplina prevista, dall'art 7 del d.lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico impiego), per gli incarichi di lavoro autonomo.

La differenza non è solo formale, presentando i due istituti profonde differenze quanto a presupposti di fatto, normativa applicabile, implicazioni contabili e obblighi di trasparenza e di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica previsti in maniera molto rigorosa solo per gli incarichi di lavoro autonomo.

Ciò premesso, nel 2023 una sola determinazione è risultata caricata sul programma di gestione documentale come "INC" e dal controllo, è risultata classificata correttamente. Il dato è stato confermato anche da una ricerca su J-Iride per oggetto. L'esiguo numero di atti di questo tipo si

giustifica alla luce dei molti vincoli e dei notevoli profili di responsabilità che possano scaturire dal ricorso improprio a questo tipo di contratti.

4.2.5 Bandi e Contributi

Bandi per la concessione di contributi e altri benefici economici

Sono stati caricati sull'applicativo, in questa categoria, complessivamente 41 provvedimenti. Ne sono stati estratti 5 molto eterogenei quanto a finalità essendo diretti al sostegno alla disabilità, all'abbattimento barriere architettoniche, al sostegno alle famiglie, al sostegno alle associazioni animaliste di volontariato, al terzo settore, alla tutela degli animali.

Provvedimenti di erogazione/concessione contributi

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

Nel 2023 42 determinazioni sono state inserite sul protocollo informatico come "*Provvedimenti di assegnazione contributi*" e ne sono state controllate 5, 3 di esse sono state destinate all'erogazione di *bonus (bonus mamma e bebè; bonus alimentare, bonus utenze)*, una all'erogazione di un contributo a tantum per rimborso di spese veterinarie e un'altra alla concessione di un contributo straordinario a favore dell'associazione per un progetto di viaggio della memoria 2023.

5. Risultati complessivi e per tipologia.

Come già detto, l'attività di controllo "ordinario" ha riguardato **72** provvedimenti in totale.

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

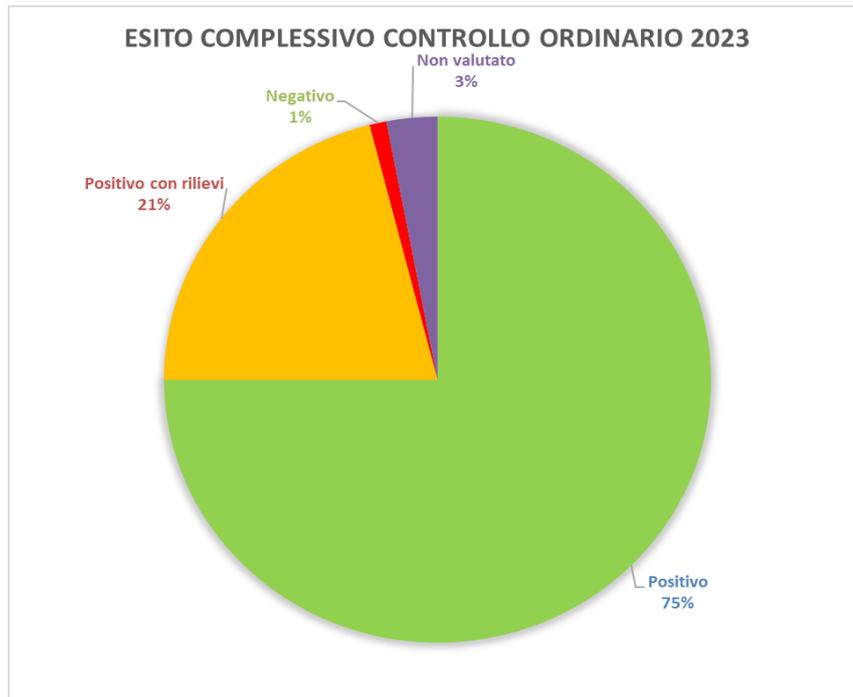
54 esiti positivi

15 esiti positivi con rilievi

1 esiti negativi

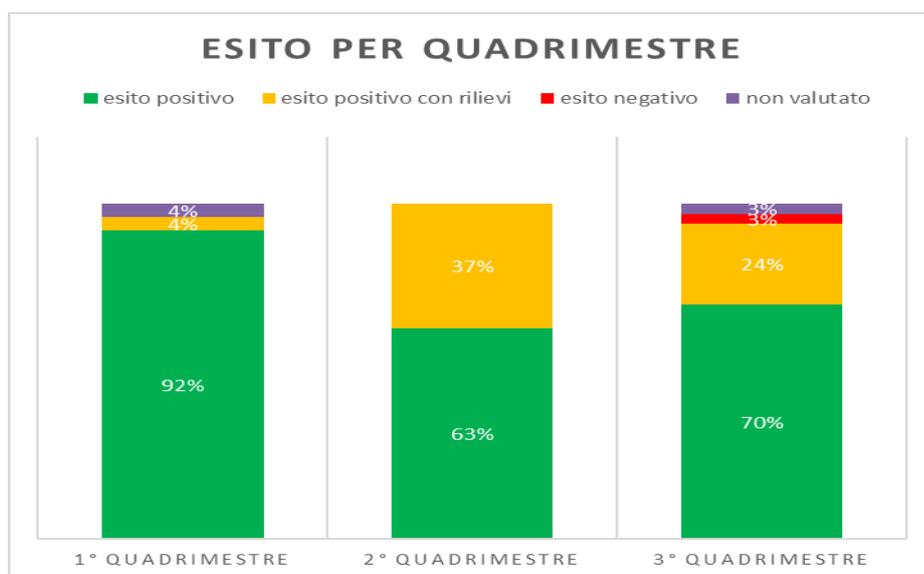
2 provvedimenti non valutati.

Esito controlli regolarità amministrativa 2023



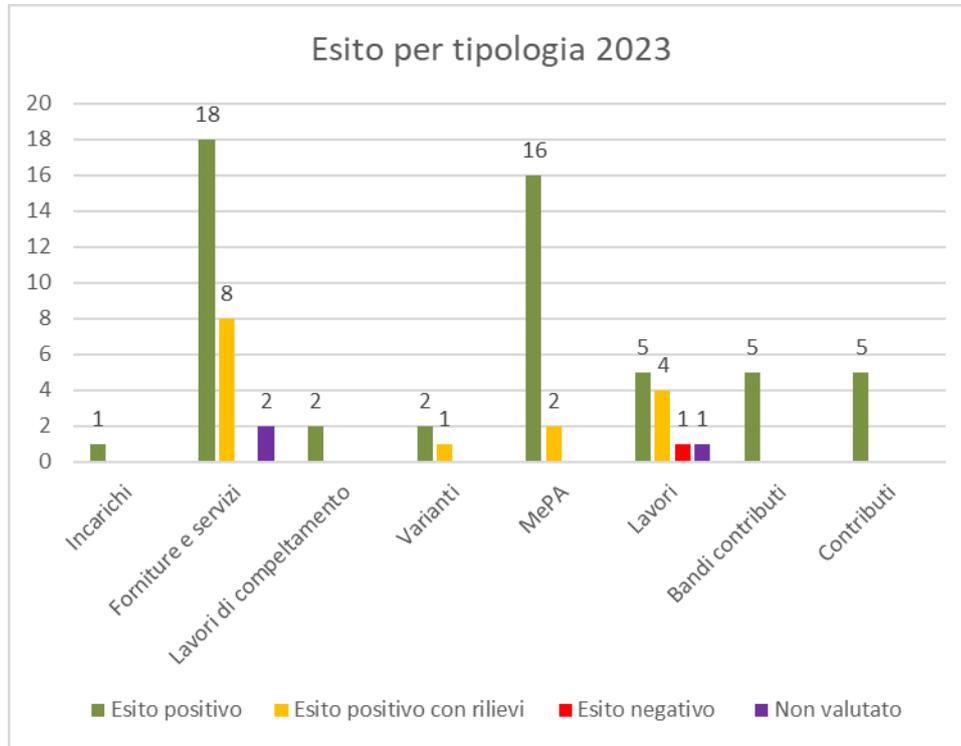
distribuiti sui tre quadrimestri come segue

Distribuzione esito controlli nei tre quadrimestri del 2023



Di seguito la distribuzione degli esiti per tipologia, rinviando ai successivi paragrafi le considerazioni in merito ad ogni singola categoria di atti.

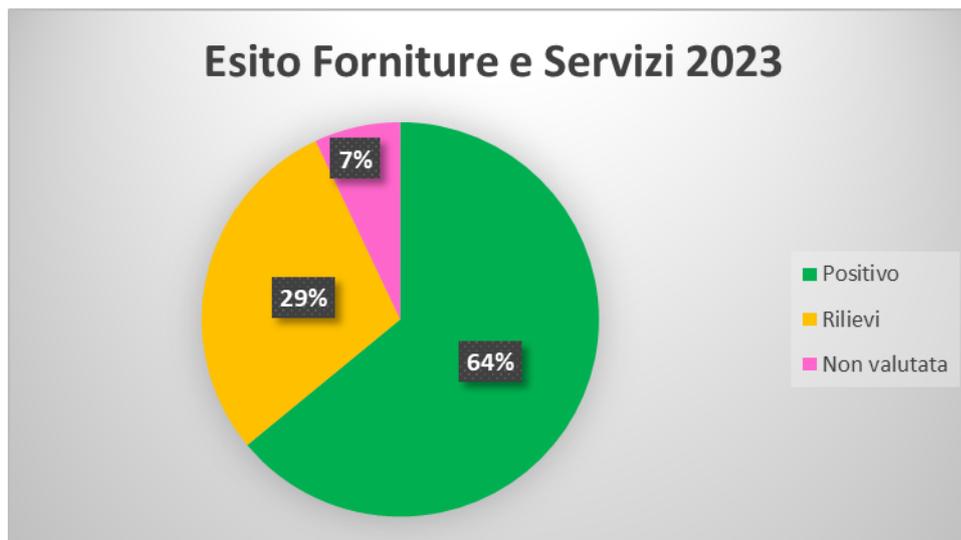
Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno 2023



5.1. Forniture e servizi

In questa categoria, nel 2023, la percentuale di controlli con esito positivo è stata consistente (64%), il 29% ha invece ricevuto rilievi e 2 provvedimenti, pari al 7%, non sono stati valutati in quanto estratti in questa categoria perché erroneamente classificati dalle Direzioni come Fo.Ser "Affidamenti di forniture e servizi" ma di altra natura, non ricompresi nelle categorie di atti che le disposizioni attuative 2023 hanno previsto di sottoporre a controllo successivo di regolarità. Nessun controllo in questa categoria si è concluso con esito negativo.

Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi 2023



Il livello qualitativo dei provvedimenti di acquisto di beni e servizi (FO.SER) è ormai molto "alto" risultando ben articolati sotto molti aspetti ovvero:

- corretta individuazione della procedura di scelta del contraente;
- completezza della determinazione rispetto ai contenuti previsti dal Codice dei contratti pubblici nonché dall'art. 192 del D.Lgs 267/2000 per la determina a contrarre;
- rispetto della normativa relativa agli obblighi di acquisiti centralizzati delle P.A., passando per la preventiva verifica della presenza o meno del prodotto o servizio su Mepa o in convenzione Consip;
- acquisizione della 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 ha adottato l'atto,
- assolvimento degli 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, in taluni atti, anche dell'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.

I rilievi mossi al 29% dei provvedimenti di acquisto di beni e servizi sono dovuti all'aver rilevato prevalentemente le seguenti criticità:

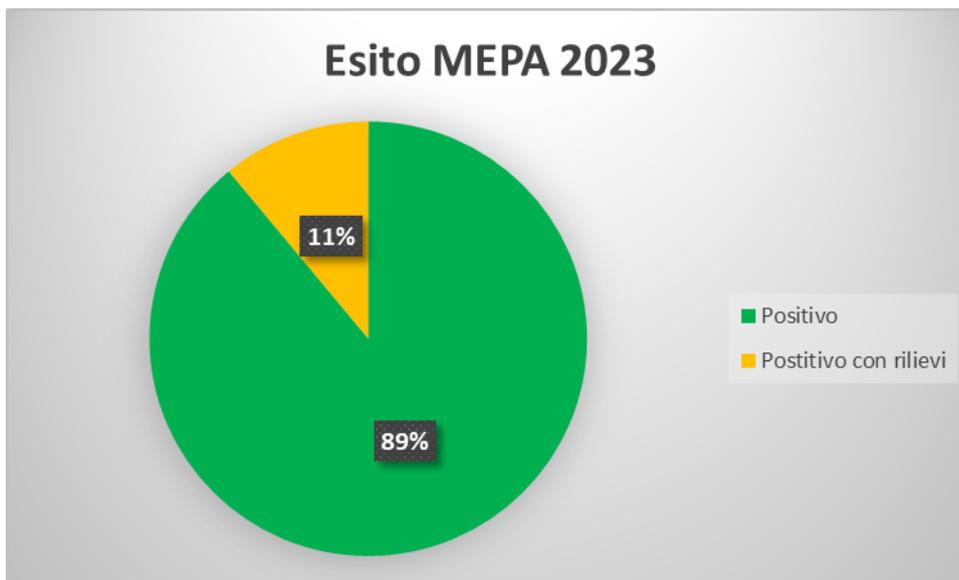
- non massima chiarezza negli atti sul compimento completo delle verifiche sull'assenza, a carico dell'affidatario, delle cause di esclusione, ex art. 80 d.lgs 50/2016 e, a decorrere dal 1 luglio 2023, ex artt 94 e 95 del D.Lgs 36/2023, o esecuzione delle verifiche solo in forma parziale;

- incompletezza dell'atto sull'attestazione dell'insussistenza del conflitto di interessi da parte del Dirigente e/o dell'acquisizione della stessa dichiarazione da parte del responsabile del procedimento se diverso dall'organo che ha adottato l'atto finale (dirigente o titolare di posizione organizzativa) o del direttore dell'esecuzione. In questi ultimi casi l'Ufficio incaricato dello svolgimento del controllo ha sempre richiesto, all'organo competente all'adozione dell'atto, di trasmetterne copia delle dichiarazioni mancanti al Segretario Generale.

5.2 MePA

Il controllo sugli atti di acquisto di forniture e servizi effettuati tramite MePA o altra piattaforma informatica vede un 76% di atti valutati in modo pienamente positivo e il restante 24% di provvedimenti a cui sono stati invece mossi rilievi, non ci sono stati controlli conclusi con esito negativo.

Esito controlli determinazioni di affidamento forniture e servizi tramite MePA 2023



Le 18 determinate controllate in questa categoria sono state segnalate tutte con *alert*, in quanto adottate in deroga al principio di rotazione che però è risultata sempre adeguatamente motivata.

Nella maggior parte dei casi, il "*riaffidamento*" al contraente già affidatario di analoga commessa è stato motivato dal responsabile come inevitabile, trattandosi dell'acquisto o del rinnovo di servizi di assistenza e/o manutenzione e/o aggiornamento di software gestionali, che potevano essere forniti unicamente dall'operatore economico proprietario del software.

La procedura utilizzata per il c.d. *affidamento in unicità*, in questi casi, è stata sempre la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ex art. 63, comma 2, lett. b), nel nuovo codice trasposto nell'art. 76, comma 2, lett b), motivata o sul presupposto di cui al n.2 perchè la

concorrenza è risultata assente per motivi tecnici per l'infungibilità del servizio e/o del prodotto, oppure su quello di cui al n.3, quando si è trattato di un servizio o di un prodotto che poteva essere fornito da un unico operatore per necessità di tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale e quindi laddove l'operatore economico fosse l'unico titolato allo sfruttamento economico del proprio prodotto e/o servizio.

Come già emerso dai controlli eseguiti sugli atti di questa categoria del 2022 e rispetto a quanto rilevato invece nel 2021, si conferma di aver riscontrato una maggiore consapevolezza delle Direzioni interessate in ordine alla motivazione da porre a fondamento del legittimo ricorso all'una o dell'altra procedura che, pur disciplinate nell'ambito della stesso articolo e "accomunate" dal comune esito, si basano però su presupposti e condizioni differenti che non devono essere confuse ma compiutamente argomentate in determina, considerato che di fatto si tratta di procedure comunque derogatorie del principio generale dell'evidenza pubblica.

Altre deroghe alla rotazione hanno riguardato l'affidamento di corsi di formazione del personale, rispetto ai quali la scelta di ricorrere allo stesso fornitore è risultata sempre corredata di ampia motivazione.

I pochissimi rilievi mossi agli atti controllati in questa categoria sono scaturiti:

- dai rari casi in cui nell'atto è risultata appunto, almeno a livello di richiami normativi, una certa confusione circa i presupposti delle due procedure di affidamento in unicità sopra descritte;
- dall'aver rilevato incertezza in ordine alla normativa applicabile, tra "vecchio" e "nuovo" codice dei contratti pubblici soprattutto in ordine alle modalità di svolgimento delle verifiche sul possesso dei requisiti degli operatori.

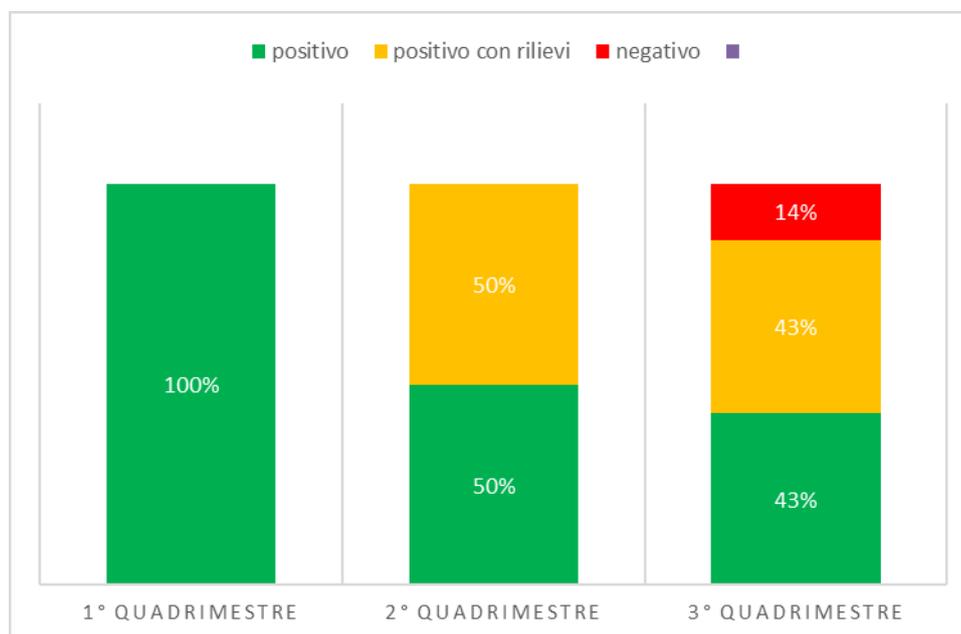
5.3 Lavori

I controlli sui lavori nell'anno 2023 hanno registrato il 50% di esiti positivi, il 40% di esiti positivi con rilievi e un 10% di esiti negativi.

Esito controlli determinazioni di affidamento lavori anno 2023



Esito controlli affidamenti di lavori 2023 per quadrimestre



Come si evince dal grafico che precede i rilievi si sono concentrati sugli atti di affidamento di lavori adottati dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, probabilmente a causa della incertezza che si crea ogni volta in cui c'è un cambio legislativo importante da recepire. Sono stati rilevati:

- richiami non corretti alla normativa applicabile al caso concreto;
- non corretta applicazione della nuova disciplina in ordine alle verifiche sull'assenza, a carico dell'affidatario, delle cause di esclusione;
- e, nei casi più gravi, confusione sulla corretta procedura di scelta del contraente applicabile.

La metà degli atti sono risultati invece corretti, quanto ad individuazione della procedura applicabile, e completi relativamente alle dichiarazioni sull'insussistenza di conflitto di interessi, all'adempimento degli obblighi di trasparenza, all'attestazione del rispetto del principio di rotazione.

Con riguardo alle categorie *Varianti in corso d'opera* (VAR) e *Lavori di completamento* (COMPLE), esaminate insieme in quanto modifiche del contratto durante il periodo di efficacia, i controlli sulle 5 determinazioni si sono conclusi con quattro esiti positivi e un solo rilievo con cui è stata segnalata l'opportunità di una più chiara motivazione nella perizia di variante.

5.4 Incarichi

Nel rinvio a quanto già illustrato nel par. 3.2.4 a proposito di questi atti si fa presente che il controllo sull'unico atto si è concluso con esito pienamente positivo.

5.5 Bandi e Provvedimenti di erogazione di contributi

Anche il controllo sui 5 provvedimenti di approvazione di bandi per erogazione di contributi (BAN) e sui 5 provvedimenti di erogazione/assegnazione di contributi o vantaggi economici ha avuto esito totalmente positivo, rivelandosi gli atti controllati corretti nei richiami normativi, nell'individuazione della natura ordinaria o straordinaria del contributo, nel corretto rinvio ai pertinenti obblighi di trasparenza.

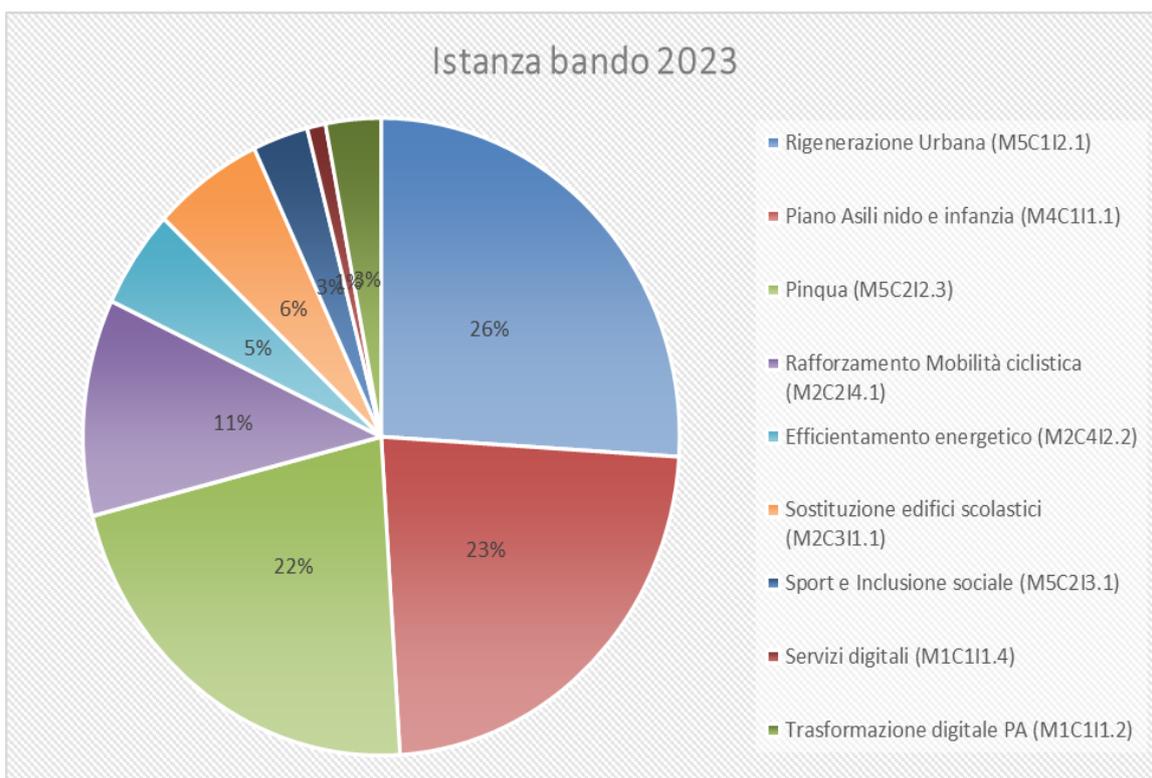
6. Risultato complessivo controlli PNRR

In attuazione di quanto disposto dal Segretario Generale con il proprio provvedimento Direzione 01/94 del 23/01/2023, come già anticipato, nel 2023 è stato eseguito anche il controllo “straordinario” su almeno il 50% degli atti adottati mensilmente in attuazione del PNRR, sulla base di una check-list elaborata tenendo conto delle direttive ministeriali e partecipata alle strutture in allegato al provvedimento stesso. Il controllo ha avuto una periodicità mensile, per “avvicinarlo” alla data di adozione dell’atto.

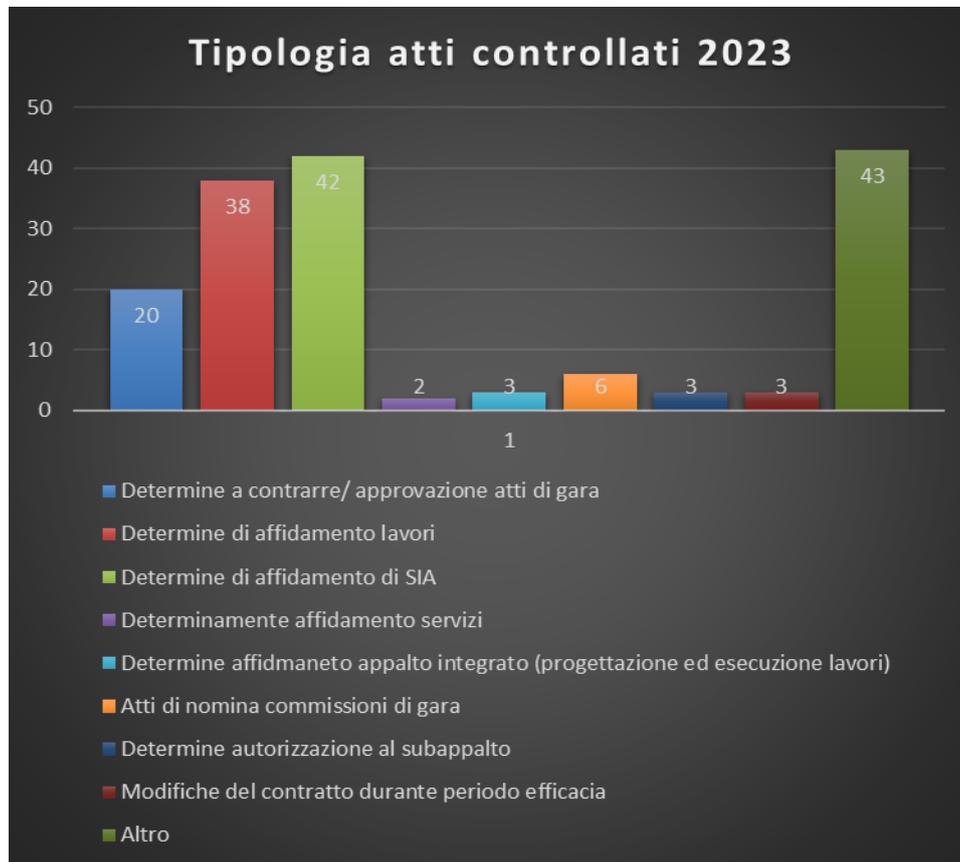
Al termine di ogni quadrimestre è stato eseguito un report sugli atti controllati, che è stato trasmesso formalmente al Sindaco, ai Dirigenti e all’OIV e pubblicato in Amministrazione Trasparente nella sezione Altri contenuti – Regolarità amministrativa.

Dei 305 atti risultati dal programma di gestione documentale come classificati PNRR, ne sono stati controllati 162.

Il grafico che segue rappresenta missioni, componenti e investimenti, previsti nei bandi ai quali il Comune di Pisa è stato ammesso a finanziamento, a cui si riferiscono gli atti controllati nel 2023.



Si ricorda che le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa 2023 hanno stabilito di controllare, tra gli atti adottati per l'attuazione dei progetti del PNRR, le determine a contrarre, le determine di affidamento di lavori, servizi, servizi di ingegneria e architettura, di acquisto di forniture, le determine di modifica dei contratti durante il periodo di efficacia per lavori servizi e forniture supplementari e/o per varianti, le determine di nomina dei membri delle commissioni giudicatrici in caso di gare con OEV, le determine di autorizzazione al subappalto. Sotto si trovano rappresentate le tipologie di atti controllati.

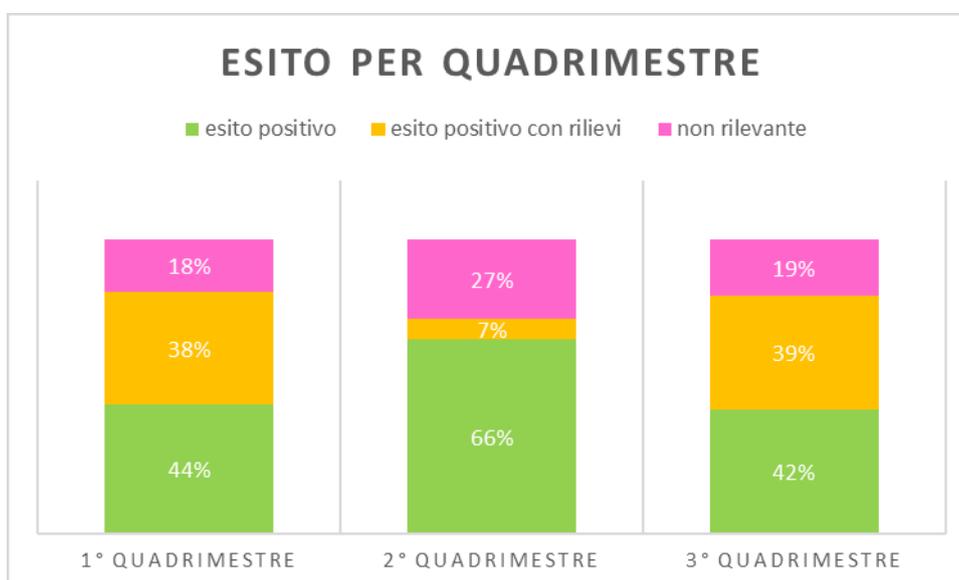


I 43 provvedimenti indicati nel grafico come "Altro" ricomprendono tutti quegli atti che sono stati estratti in quanto correttamente classificati dalle Direzioni, al momento del loro caricamento su J-iride, come PNRR perché adottati nell'ambito delle relative procedure, ma che non rientrano in nessuna delle categorie di atti oggetto di controllo sopra ricordate, trattandosi di atti non rilevanti ai fini del riconoscimento del finanziamento o non valutabili alla luce dei parametri di controllo imposti dalle check-list approvata con le stesse disposizioni attuative. Tra essi si annoverano determinazioni conclusive di conferenze di servizi, determine di annullamento di precedenti atti, determine di correzione di errori materiali o di sostituzione di allegati errati, determine di mero pagamento del contributo Anac o atti organizzativi interni, come le sostituzioni di Rup a seguito del collocamento a riposo o della cessazione dal servizio dei Rup nominati in precedenza.

I grafici che seguono rappresentano l'esito, in percentuale, dei controlli eseguiti sugli atti PNRR 2023 (si precisa che per la dicitura "Atto non rilevante" valgono le considerazioni sopra esposte per la tipologia "Altro")



e la distribuzione degli esiti sui tre quadrimestri del 2023



Come evince dai grafici, nel 2023, sugli atti PNRR non ci sono stati controlli conclusi con esito negativo. L'attività di supporto, coordinamento e monitoraggio svolta dal Dirigente coordinatore del PNRR, incaricato con atto del Sindaco n.130 del 25/11/2022, e dall'Unità di coordinamento interfunzionale, costituita con provvedimento del Segretario Generale n. 1883 del 7/12/2022 e integrata con successivo provvedimento del Segretario Generale n.1746 del 23/10/2023, ha certamente ben indirizzato il lavoro delle Direzioni assicurando atti, per la maggioranza, curati, completi, attenti alla specificità della normativa di settore, rispettosi degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, delle norme in materia di contratti pubblici, del Testo Unico degli Enti Locali e delle disposizioni impartite dall'Ufficio del Segretario Generale con proprie circolari.

I rilievi mossi sono discesi prevalentemente, come visto anche nei controlli ordinari sugli appalti, dalla scarsa attenzione ad attestare, in determina, l'acquisizione delle dichiarazioni sull'insussistenza del conflitto di interessi da parte del Rup, quando diverso dal Dirigente, o del Direttore dei Lavori, o dei componenti delle commissioni giudicatrici nominate, in buona sostanza

da parte dei vari soggetti, diversi dall'organo che ha adottato l'atto, coinvolti a vario titolo nelle varie fasi della procedura, e chiamati a rendere tale dichiarazione perché in grado di influenzarla a norma del codice dei contratti pubblici.

In presenza di questi rilievi, il Dirigente è stato chiamato, come sempre si fa nei referti del controllo, a riferire al Segretario Generale in ordine all'avvenuta acquisizione o meno delle suddette dichiarazioni ed a trasmettere le stesse entro un certo termine. Dalle risposte ricevute si è potuto appurare che, almeno per il campione esaminato, le necessarie dichiarazioni sull'insussistenza del conflitto di interessi, in realtà erano state correttamente acquisite ed erano conservate agli atti d'ufficio e se ne era solo mancato di attestare la loro presenza nell'atto.

Nella maggioranza dei casi però sono state trasmesse dichiarazioni non protocollate e sottoscritte con firma analogica. Poiché Anac, nel proprio Comunicato del Presidente del gennaio 2023, ha evidenziato l'importanza che tali dichiarazioni, siano acquisite prima del conferimento dell'incarico, e quindi abbiano data certa è stato rivolto un monito alle Direzioni interessate affinché si adeguino a queste prescrizioni in futuro.

Un altro elemento di criticità, rilevato soprattutto con riguardo alle determinate di affidamento adottate nel primo quadrimestre, è stato quello di non risultare sempre agevole dalla loro lettura ricostruire se, nell'ambito della procedura, l'operatore si fosse assunto l'obbligo di assicurare il rispetto dei vari principi e delle varie condizionalità imposte dal PNRR sopra ricordate (come il principio del DNSH, del contributo ai tagging climatico e digitale, nonché i principi trasversali della parità di genere, della valorizzazione dell'occupazione giovanile, femminile, della tutela del lavoro dei disabili, ecc). Questo ha reso necessario, estendere il controllo anche agli atti presupposti di volta in volta richiamati nella determina di affidamento (determina a contrarre, bando, capitolato, lettera di invito) per ricostruire la procedura. Laddove questa verifica abbia avuto riscontro positivo, il controllo è stato comunque chiuso con esito positivo ma è stato suggerito alle Direzioni di inserire sempre, anche negli atti finali della procedura, una clausola contrattuale di richiamo, in quella sede, di tutti gli impegni assunti dall'appaltatore, rispetto ai principi e alle condizionalità imposte dal PNRR, che oltre a rendere più agevole il controllo, si rivelerà utile alle stesse Direzioni per gestire la fase di rendicontazione, presupposto dell'erogazione dei finanziamenti da parte dei Ministeri.

7. Considerazioni Finali

Anno 2023

Come emerge dalla check-list allegata alle disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità per il 2023, si ricorda dettate con il provvedimento del Segretario generale n. 94 del 23/01/2023, i parametri rispetto ai quali è svolto il controllo successivo di regolarità amministrativa ordinario (ovvero rispetto della normativa appalti, del Testo Unico degli Enti locali in materia di contrattualistica pubblica, degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, obbligo di motivazione, conflitto di interessi, ecc.) sono verificati anche per gli atti di attuazione del PNRR, salvo qui essere arricchiti di quelle ulteriori forme di controllo concernenti obblighi e pregiudizialità imposti dalla normativa specifica del Piano come il principio del *Do not significant harm*, quello del contributo al *tagging clima* e al *tagging digitale*, i principi trasversali della parità di genere, della protezione e valorizzazione del lavoro giovanile e così via.

Si ritiene pertanto riassumere qui i risultati complessivi dell'esito del controllo registrato su tutti i 234 atti controllati nell'anno 2023, comprensivi dei 72 atti controllati nell'ambito del controllo ordinario e dei 162 atti controllati come atti di attuazione del PNRR.

Come rappresentato dal grafico che segue - lasciando in disparte il 15% di atti indicati come non rilevanti (lo si ricorda, perché estratti in quanto classificati dalle Direzioni nelle categorie oggetto di controllo a campione, ma di fatto non rientranti in nessuna tipologia di atti da controllare per quanto stabilito nelle Disposizioni attuative annuali del Segretario generale) - il 57% degli atti controllati ha ricevuto esito positivo, un 27% è stato segnalato con rilievi e solo un 1% di atti ha ricevuto, in sede di controllo, esito negativo. Un risultato pienamente soddisfacente se confrontato con gli esiti registrati nel 2022 (64% di esiti positivi, 30% di rilievi, 5% negativi e un 1% non valutato) dovendo necessariamente leggere questi valori tenendo conto di due importanti aspetti: la non semplice gestione degli appalti PNRR e l'entrata in vigore, a metà 2023, del nuovo Codice dei Contratti pubblici, con tutte le incertezze del suo regime transitorio e dell'attesa di interpretazioni da parte di dottrina e giurisprudenza.

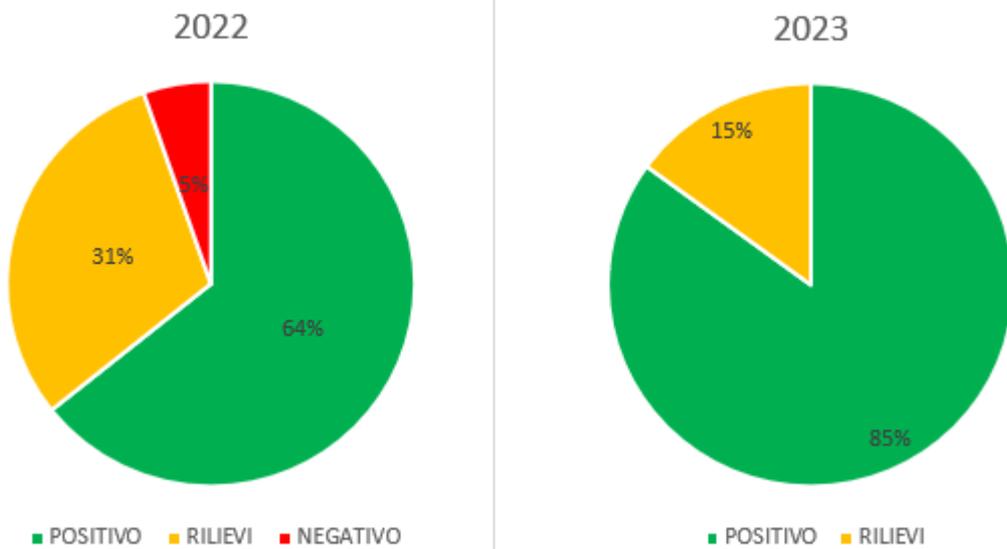


Questi risultati possono ritenersi frutto dell'impostazione dialettica e propositiva data, da questa Segreteria Generale, al controllo successivo di regolarità amministrativa che cerca di valorizzarne la

funzione dialettica, gestendolo non come un mero controllo formale a posteriori, ma come un'attività propositiva che, attraverso i referti, evidenzia e spiega alle Direzioni interessate le criticità rilevate, dettando le opportune direttive per ovviare alle anomalie riscontrate ma fornisce anche suggerimenti per accrescere la qualità e l'efficacia, anche comunicativa, degli atti futuri, in un confronto collaborativo che può passare dalla richiesta di integrazione da parte del Segretario generale, alla richiesta di giustificazione delle proprie scelte da parte del responsabile destinatario del referto di controllo sino anche alla proposta, da parte di quest'ultimo, di una revisione dell'esito del controllo quando concluso con esito negativo.

Anche con specifico riguardo al principio di rotazione, merita rilevare una sempre maggiore attenzione da parte delle Direzioni alla sua osservanza. Premesso che nessuno dei provvedimenti PNRR è stato segnalato con *alert*, e ritenuto quindi opportuno lasciare essi in disparte nella valutazione sotto questo profilo, confrontando la percentuale di atti "ordinari" segnalati con *alert* nel 2023 rispetto al 2022, vediamo che se nel 2022 il 50% degli atti controllati (56 su 112) era stato *alertato*, sul 2023 lo è stato solo il 37,5%, ovvero 27 atti sui 72 controllati

Non solo. Se già nel 2022 la percentuale di controlli positivi rispetto al totale degli atti segnalati con *alert* comunque era stata alta, questo dato, come evidenziato dal grafico che segue, è ancor più rassicurante nel 2023 a riprova che, nei sempre minori casi in cui si deroga al principio di rotazione lo si fa o perché è inevitabile o a fronte di una compiuta, precisa e adeguata motivazione.



8. Gli strumenti d'intervento per il 2024

Le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa per il 2024, adottate con Provvedimento del Segretario generale n. 159 del 05/02/2024, hanno confermato:

- di mantenere i controlli ordinari, attraverso la verifica a campione con periodicità quadrimestrale, sulle stesse tipologie di atti e nella stessa percentuale prevista per il 2023;
- il controllo integrale di tutte le determinazioni di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro, di affidamento di servizi e di acquisto di forniture anche tramite Mepa segnalate con *alert* dal sistema di monitoraggio della rotazione;
- di controllare, con periodicità mensile, determine a contrarre, determine di affidamento di lavori, di servizi, di servizi di ingegneria e architettura, di acquisto di forniture, determine di modifica dei contratti durante il periodo di efficacia per lavori servizi e forniture supplementari e/o per varianti, determine di nomina dei membri delle commissioni giudicatrici in caso di gare con offerta economicamente più vantaggiosa e determine di autorizzazione al subappalto adottate in attuazione dei progetti del PNRR, nella percentuale ridotta del 30% degli atti adottati ogni mese, dato il buon esito dei controlli 2023, sulla base di una check-list aggiornata che è stata parimenti allegata allo stesso provvedimento.

Al fine di arginare il problema degli errori di classificazione, seppure lo stesso risulti ormai molto più circoscritto, è stata richiamata nuovamente l'attenzione sull'importanza del rispetto delle declaratorie, delle quali è stata nuovamente allegata tabella esplicativa al provvedimento.

L'attività delle Direzioni sarà infine orientata attraverso la predisposizione di circolari interpretative sul Nuovo Codice dei contratti pubblici in particolare per quanto concerne le nuove modalità di svolgimento del controllo sul possesso dei requisiti, disciplinate dal combinato disposto degli artt. 17, comma 5, 50 comma 6 e 52 del d.lgs 36/2023 e la nuova disciplina del principio di rotazione, di cui all'art. 49 del d.lgs 36/2023, che sono in corso di adozione.